诺贝尔经济学奖获奖者著作丛书

赤字中的民主

〔美〕布坎南
瓦格纳 著

北京经济学院出版社

·诺贝尔经济学奖获奖者著作丛书·

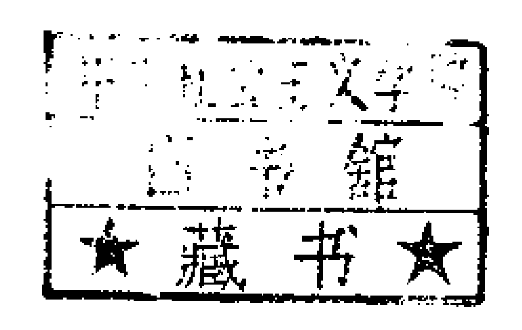
赤字中的民主

—凯恩斯勋爵的政治遗产

〔美〕詹姆斯·M·布坎南
理查德·E.瓦格纳 著

刘廷安 罗光 译





北京经济学院出版社

1988·北京

James M. Buchanan and Richard E. Wagner
Democracy in Deficit: The Political
Legacy of Lord Keynes

Academic Press.INC. 1987

Chizi Zhong De Minzhu
赤 字 中 的 民 主
〔美〕詹姆斯·M.布坎南 理查德·E.瓦格纳著
刘廷安 罗光 译

北京经济学院出版社出版
（北京市朝阳区红庙）
北京经济学院出版社永乐印刷厂印刷
新 华 书 店 发 行

850×1168毫米 32开本 6.25印张 160千字
1988年 5 月第1版 1988年5月第1版第1次印刷
印数 0 001—9 000
ISBN7—5638—0015—8／F·15

定价：2.30 元

《诺贝尔经济学奖获奖者著作丛书》

编辑委员会

编者献词

近年来，我国经济学界介绍了不少现代西方经济学家的著作，对我国经济学理论的研究起了积极的作用。为了使这种介绍更具有全面性和代表性，我们决定系统地翻译出版获诺贝尔经济学奖的学者的主要著作，作为翻译丛书奉献给广大读者。

诺贝尔经济学奖是当今世界上最有影响的经济学奖。它是1968年瑞典中央银行在其建立300周年时为纪念诺贝尔奖提供者而设立的基金，全称是“纪念诺贝尔经济学奖”。该奖由瑞典皇家科学院委任组成的“经济科学委员会”评定。从1969年起在每年的10月中旬与其他各项诺贝尔奖同时公布，到1987年为止已颁发19届，共有欧美的25位经济学家获奖。获奖的经济学家的经济理论基本上代表了西方经济学的主要成就，对西方经济学的发展有较大的影响。读者通过这些著作能全面、深入、系统地了解和研究西方经济学，从中吸取对我国经济改革和经济学发展有价值的东西。

当代西方经济学最显著的特点之一是数学方法的应用。经济学要反映经济中的数量关系，因此，经济学与数学早就结下了不解之缘。从17世纪起经济学家就用数学公式来表述经济理论。本世纪以后经济学家又把经济理论、数学和统计学结合起来建立了经济计量学，用于解决实际问题，并取得了重要进展。从某种意义上可以说经济学的数学化是经济学精密化、实用化的标志。在获奖的经济学家中，有三分之一以上在这方面作出了开创性的贡献。获得第一届诺贝尔经济学奖的挪威经济学家R.费瑞希和荷兰经济学家J.丁伯根是经济计量学的创立者。以后获奖的美国经济学家P.萨缪尔森、K.阿罗、W.列昂惕夫、T.库普

曼、L.克莱因、G.德布鲁，英国经济学家J.希克斯、苏联经济学家L.康托洛维奇都在经济学数学化方面作出了重要贡献。

在流派林立的当代西方经济学中，新古典综合派是公认的"主流派"。这一派继承并发展了凯恩斯主义，对西方各国的经济政策和经济理论都有重大的影响。因此，在获奖的经济学家中属于这一派的有相当比例，如美国经济学家P.萨缪尔森、L.克莱因、J.托宾、F.莫迪利亚尼、R.索洛，都是这一派的代表人物。

70年代后西方经济政策与经济理论的显著变化是自由主义的影响日益增强。代表自由主义的奥地利经济学家F.哈耶克，美国经济学家M.费里德曼、G.斯蒂格勒、J.布坎南先后获得诺贝尔经济学奖，便反映了这种趋势。

经济学是一门实用性很强的科学。因此，获奖者中还有一批对解决各种实际问题作出贡献的经济学家，如：美国经济学家S.库兹涅茨和英国经济学家R.斯通对国民收入统计作出开创性贡献；美国经济学家A.刘易斯和T.舒尔茨对研究发展中国家经济发展问题有独特贡献；瑞典经济学家B.奥林和英国经济学家J.米德对国际贸易和国际经济关系问题作出重要贡献；美国经济学家H.西蒙对管理科学的发展起了重要作用。

本丛书的选编以获奖者的代表作，特别是在西方经济中影响重大的名著以及对我国经济改革和社会主义经济理论有启发和借鉴的著作为主，每位获奖者的著作至少选一本，以保持其系统性与代表性。

还应该说明的是，西方经济学是资本主义的意识形态，获奖的经济学家是资产阶级学者，因而在这些著作必然有这样那样的问题，在阅读时我们应注意这一点。但是，西方经济学作为人类文明发展的成果之一，有其不可忽视的精华，资产阶级学者对经济问题的研究有其可取之处。从这种意义上说，只要我们以分析的

态度认真阅读这些著作，必将得到许多有益的收获。

本丛书的编辑出版得到了老一代学者与中青年学者的关心与帮助，谨向关心与帮助这套丛书编辑出版工作的所有朋友表示感谢。

编 委 会

1988年4月

译者的话

詹姆斯·麦吉尔·布坎南是世界著名的经济学家。他1919年出生于美国田纳西州，1948年获芝加哥大学哲学博士学位。他曾先后在田纳西大学、佛罗里达州立大学、加利福尼亚大学任经济学教授，并担任过美国经济协会副会长、西方经济协会副会长等职，现任弗吉尼亚州乔治·梅森大学经济学教授。

布坎南是公共选择学会的创建人之一，一直从事教学和公共选择理论的研究工作，对发展经济与政治决策的契约与法制基础的研究将近40个春秋，被誉为"公共选择理论之父"。他运用经济方法去分析政治决策过程，对政治决策、政治家和选民的行为进行研究，提出政治家要应付各方面的压力和希望再次当选，以致政府的行为常常是创造或夸大市场的不完善，而不是去克服它，因此对政府的行动要加以限制。他对公共选择的一般理论、福利基础、一般规则，以及社会法规制度的形成、政府对社会契约的违反、法制法规的重新确立等问题提出了系统的和独到的见解，因而创立了公共选择理论，并使公共选择理论成为经济学的一个分支，即"公共部门经济学"。由于布坎南对政治决策与公共选择理论的研究作出了贡献，瑞典皇家科学院决定授予他1986年诺贝尔经济学奖金。

《赤字中的民主》一书是布坎南和理查德·瓦格纳合著而成的。作者遵循其公共选择理论的一贯逻辑，对凯恩斯主义的各个方面，特别是对以政治决策结构分析为基础的凯恩斯宏观经济政策和后凯恩斯公共债务理论进行了批判性分析，论述了政治结构对经济理论的影响和经济政策的决定对政治结构的影响。阅读本

书，将加深对布坎南公共选择理论的理解，并从中获得有益的启示。

本书由何宝玉同志进行了译文校订，李华同志负责翻译了第12章，在此向他们表示谢意。由于我们水平有限，书中疏漏和错误之处在所难免，请读者指正。

刘廷安　罗光

1988年4月于北京

作 者 序

凯恩斯的经济学已经在普及性刊物、初等教科书和高深的论文中得到了全面的论述。相比之下，对凯恩斯和凯恩斯主义的政治学的论述却是粗略的、间接的，如果不是毫无研究的话。这一点是很令人吃惊的，特别是考虑到越来越多的证据倾向于支持通过基本的分析而得出的假设。我们的目的就是要弥补这一缺陷，至少要达到引起理论界进行一场对话的程度。我们将大胆提出自己的观点，因为在某种程度上，我们的核心目的就是要对凯恩斯主义的各个方面进行批判性分析。那些感到有责任对我们的经济-政治现实的习惯判断作出回答的人，就一定会重视这些遗留下来的迄今未作探究的问题。

本书所关心的问题，首先是论述经济思想对政治制度的影响，其次是论述由此产生的制度变化对经济政策的决策造成的影响。这种探讨必须与描述传统的规范经济学的做法有所不同。至于后者，经济学家按照他们所喜欢的或乐观的结果提出政策的建议和意见。他并不通过政治选择程序来干扰建议的传输。他也不考虑其规范性的建议对基本政治制度产生的潜在影响，以及这种影响对它所带来的结果的反作用。等到出现了一系列事件迫使他不得不承认观念对制度以及制度对观念所产生的上述影响的时候，正统经济学家就会责备公众和政治家未能看清制度的模糊性。不管他们是否这样做，公众都"应该"象经济学家那样去观察生活。

我们不接受这种闭目不见的方式。我们回顾一个阶段，试图伴随着经济发展的进程来考察政治。我们着眼于政治经济。在对凯恩

斯学派关于经济政策的教条作出反应时，已经形成的习惯判断便暗含着政治结构的弊端。我们的特定前提是，凯恩斯学派的经济政策理论在运用于政治民主制度时产生了固有的偏见。如果这一前提被接受，进一步的探索就应该集中于如何改变制度结构。在现行制度约束下政治家们将如何行事？在对此提出预言之前，我们不打算向他们提出新的建议。必要的话，在开始为制度改革提出建议之前，我们要建立一套政治生活如何运行以及公共选择的实证理论。

在我们成熟的观点中，历史的记载证实了我们分析中的基本假设。据此，我们发现，把观念是如何形成的，又是如何对制度产生影响作为本书的第一部分是合适的。尽管如此，我们应该强调，接受我们的基本分析并不需要用我们的术语来解释财政历史。那些天生具有不同癖好的人会从不同角度来解释所观察到的历史纪录。同时，他们认为，我们的分析把偏好排除于财政决策过程之外。从这个观点看，偏好比现实更有潜能。

有些人认为我们的论述过于危言耸听。我们希望事实证明这些论断的正确性。我们对变革的方向和速度都很失望。然而我们不是宿命论者。在写作本书时，作者确信美国人民有能力改变自己的命运。我们希望，我们的逻辑推论的结果实际上不会发生，有条件的预言将被驳倒，制度将会改变。确实，我们愿意把本书作为一场对话的先导，这场对话将会间接地导致更有实证性的辩论的失败。我们提出了自己对凯恩斯主义和民主价值的看法，并希望一个世纪之后我们的后继人将会把20世纪中期看作是背离基本经济社会稳定状况的一个小插曲和一段危险的弯路，这种稳定状况是美国人民梦寐以求的生活的必要部分。

我们的分析仅限于凯恩斯学派的思想对美国政治决策结构的影响方面。严格地说，副标题中的“政治遗产”应该冠以“美国的”一词。我们不想把凯恩斯学派对其他国家特别是英国的政治历史的影响也进行讨论，这种讨论本身无疑也是很有价值的，比

较的结果也很有启发作用。但是，象这样扩大讨论的范围是其他教科书的任务，我们只把论述明确地限定在我们最熟悉的政治经济方面。

目　　录

I 发生了什么事



1. 凯恩斯做了些什么

1776年美国独立战争期间，亚当·斯密就指出："每个私人家庭的节俭行为，在一个国家也是可能做到的。"直到本世纪中叶发生了"凯恩斯革命"，美利坚合众国的财政管理才从斯密的财政责任原则中受到启示：政府不征税就不要支出；政府不应该为了给人们带来暂时的短期利益而在公共支出中推行赤字财政，使后代受到赤字的严重束缚。

随着凯恩斯主义革命的完成，这些经过时间考验的财政责任原则便让位于那些"灵丹妙药"，即曾经受到抑制的政治性财政活动。凯恩斯主义战胜了斯密的理论，关键就在于强调了家庭与国家的区别而不是强调其相似性，特别是注意了有关节俭财政管理原则的问题。国家不再被想象为是和家庭一样的概念，节俭的财政行为规则在国家与家庭之间应该有显著的区别。凯恩斯主义的宗旨也许可作这样的概括：私人家庭的愚蠢行为，也许正是处理国家大事的精明行为。

"我们现在都是凯恩斯主义者"。这是60年代人们颇为熟悉的口号。这个口号是象米尔顿·弗里德曼这样的院士和里查德·尼克松这样的政治家们提出来的。但仍然还没有科学的天才可以证明我们是生活在经济的乐园。在凯恩斯主义盛行的20世纪60年代后期，我们穷于应付持续增加的预算赤字、迅速膨胀的政府部门、高失业率以及与此相伴随的对美国社会政治秩序的幻想。

事情并不象想象的那样。1963年是沃特·海勒的鼎盛之时，从这年之后，财政上的聪明做法终于战胜了愚蠢荒唐的做法。国

民经济稳定下来了，或者说，接近了稳定的增长潜力，向着好的方面发展，无论公共部门还是私人部门都是如此。乐观主义精神确实是相互感染的，结果，斯普特尼克和艾森豪威尔后期宣布的经济生产率和增长率目标立即被放弃，被莱顿·约翰逊的“大社会”方案的再分配主义者们的热情和拉尔夫·纳德、希拉·克拉勃、康芒·考斯的零值增长思想，以及艾德蒙·穆斯基的环境保护机构取而代之。在掌握了国民经济的管理权之后，政策设计者们便转向了生活质量问题。“大社会”变成了现实。

那么，究竟发生了什么事情呢？为什么兴盛时期会走向衰落？越南战争和水门事件不能永远用来解释一切。智慧上发生了很大的错误，并且不单单是一个普通的政治家所为。有很多经济学家也犯了错误。

必须对过去学术上的混乱承担实际责任的正是凯恩斯勋爵本人，他的思想被美国的权威经济学家们不加批判地接受了。对这些思想的影响在不断增加的历史证据面前，再也不能继续忽视了。凯恩斯经济学导致了政治家的过度自由，它摧毁了对政治家正常欲望的有效约束。用凯恩斯主义武装起来的政治家能够大肆花费并不因急需征来的税金。“赤字中的民主”既描述了我们的经济困境，也说明了本书的主要内容。

政治经济学

这本书与其说是一本经济理论著作，倒不如说是一篇政治经济学论文。我们把焦点对准了实现经济政策的政治制度。政策本身最终来源于好的或者坏的理论。我们讨论的中心是这样一个原则：好的理论需要同社会的政治制度相联系。一个极权主义政权的理想的、规范的经济管理理论可能完全不适用于另一个所有被管理者都积极参与的政权。经济学家们从来都没有正确地认识到在社会的基本政治结构和政策决策的经济理论之间存在的必要的联

系或相互依赖性，尽管它的基本逻辑和压倒优势的实证结论是显而易见的。

我们对凯恩斯主义的批评集中于它的政治推测，而不是其内部的理论结构。仿佛有人试图利用活塞引擎的理论来制造一架喷气式引擎，如果完全被错误地加以应用，理论也许不错，但并不会成功。这使我们在很大程度上避免了麻烦的、有时甚至是复杂的现代宏观经济和货币理论的分析，虽然这种避免并没有完全做到。然而，这并不意味着，可以应用的、完全适合于一个正在运转的民主社会的政治制度的理论是简单和易懂的，或者事实上，这个理论已经得到了充分的发展。我们的讨论为继续研究这一理论提供了框架，并且，我们恳请经济学家开始按照我们所观察的政治结构来思考。但是在做这一步之前，我们必须在政治决策过程的各种要素、在政策制订的模式——任何政策理论都必须运用这个模式——两方面达成一致的看法。

在这一点上，价值不能被搁置一边。如果国民经济管理采用凯恩斯主义政策遭到失败，会有两种反映。我们可以大大责备民主政治异想天开，并且提议用更为集权的统治来代替民主的决策；或者，我们可以拒不接受民主体制中政策规范的可行性，并且试图创造出或者使用与这种体制相协调的政策原则。我们选择后者。[①]我们的价值观念认为，民主的决策机构应该予以保留，而且，为了这个目的，如果必要的话，应当摒弃那些不适用的经济理论。如果我们在赤字中观察民主，她们希望改善这一描述的“赤字”部分，而不是摒弃“民主”这一要素。

历史的回顾

在这本书中，我们对凯恩斯经济政策的理论提出挑战。我们

---

① 作出这一选择的英国背景，参见罗宾·普林格尔的《英国在不可回避的选择面前犹豫不决》，《银行家》1975年5月份第493—496页。

的挑战将立足于说服性的辩论能力。我们要有两手准备，首先要回顾一下前凯恩斯主义和后凯恩斯主义的历史。40年的历史至少为初步评价提供了依据。我们将详细考察20世纪30年代大萧条前美国政府的财政活动。在此之前，凯恩斯的"通论"尚未出版。在这里，预算是否平衡这一简单的事实显得十分重要。这种事实在第二章的讨论中将得到重视。但是，为了我们的目的，更为重要的是我们必须确定编制预算的"原则"，这种原则为政治决策者提供信息。决策者的行为中包含着哪些"财政责任"的戒律？私人和政府财务帐户之间的相似性将产生怎样的影响？平衡预算准则如何对政治家们和各党派的支出倾向实施有效的约束？

30年代尚未发生彻底的凯恩斯"革命"。美国是一步一步地接受凯恩斯的观点的，先是哈佛大学的经济学家，然后到一般经济学家，再到新闻记者，最后才被掌握实权的政治家们所接受。随着旧方式下的财政责任原则的让位，凯恩斯主义观点逐渐传播扩散，这将在第三章和第四章得到论证。凯恩斯学派的队伍率先冲击了高等院校，唯有这样，他们才有基础吸引公众和国会的注意力。第三章将论述凯恩斯主义在学术界所取得的成功。第四章则描述凯恩斯主义在国家的大众意识中的渗透——它已作为一般文化思潮的组成要素之一而出现。

即使我们对历史记载的观点有说服力，还是没有提出警告的论据。如果选出的政治家对凯恩斯的思想作出稍稍带有成见的反应，这一伟大的时刻会是怎样的呢？有什么关于预算赤字的情况可以唤醒与此相关的人？债务的负担怎样留给我们的子孙？通货膨胀是不是象有时所指称的那样是十恶不赦的煞星？为什么不学着与此相共存，特别是如果不再大规模出现失业的话？如果凯恩斯经济学能够治愈高比例的失业，为什么不给它打最高分，甚至当认识到它的副产品是通货膨胀和政府相对扩张的时候？这些都是需要严肃地分析和讨论的问题，因为大多数经济学家将会向我们提出这些问题，这些将在第五章加以研究。

公共选择理论

我们的第二个说服工具是民主体制下作出决策的一种理论——公共选择理论，它长期为经济学家所忽视。这在第六章到第九章进行研究。凯恩斯不是一个赞成民主政治的人，恰恰相反，他将自己看作是潜在的导师式的精英统治者的一员。政治体制与他的政策假设的形成几乎毫不相干。然而，在一个正在发挥作用的政治民主制度中，凯恩斯教条经常地需要政治家们来对付那些会减少他们继续存在的希望的行动。那么我们是不是应该惊诧于凯恩斯主义民主政治制度将会产生出与那些在缺乏政治反馈的情况下对规则的理想化运用完全相反的政策反应呢？

在第七章里我们说明了，当面临着征税和支出的选择时，在立法或行政权力机关的普通政治代表的行为与面对他们的乐善好施的暴君似的对手是完全不同的。在凯恩斯看来，后者是作出决定的人，他们的行为在第六章进行研究。第七章和第八章的分析将延伸到金融权力机构的行为，而且金融决策被作为内生变量而不是外生变量来考虑。

我们的讨论，决定性的特点是政治和财政制度对政治过程的结果的影响能力，这是我们在第九章研究的主题。制度也在我们分析的范围内。当这一观点普遍地被那些自称为“凯恩斯主义者”的人所接受时，它会遭到那些自称是“反凯恩斯主义者”或“非凯恩斯主义者”的人的反驳。后一类人认为，制度一般来说都是毫不相干的。关于制度，我们是赞同凯恩斯的，因为我们不想让对抽象模型的疯狂迷恋摧毁我们对事实的感觉。取而代之，我要接受这样的主张，即制度象观念一样，在开始时并不都是明显可见的。理查德·威佛已经富有纪念意义地注意到了这一观点。[①]然而与此同时，我们关于自由企业经济秩序的本质的看法明显地

① 见里查德·威佛《思想有了结果》(芝加哥：芝加哥大学出版社，1948年)。

是非凯恩斯主义的，尽管“凯恩斯主义”必须在一定程度上与“凯恩斯的经济学”区分开来。①

第六至九章所讨论的公共选择理论一点也不复杂，它给后凯恩斯的财政历史提供了令人满意的解释。无论如何，凯恩斯主义者的辩护肯定是这样的：这一理论的确太简单，以至政治家们能够而且也将采取与这一理论的预言完全相反的行动。当然，我们不能排除政治家们和所有理解力强的人有能力吸取凯恩斯主义的教训这种可能，那些决定谁是他们的政治代言人的选民们也会接受凯恩斯理论所提供的知识吗？这是一个棘手的问题。象让公众获得更多的经济学教育之类的呼声，长期以来一直是令人讨厌的遗风。凯恩斯只得凭借其弱不可靠的观点，通过撤回积累的记录，来答复那些更为深于世故的选民们。

财政与金融改革

本书的最后三章回答我们探讨的核心问题。热心的凯恩斯主义者很早就意识到，对平衡预算的财政法规的替换，也许被当作启蒙政治家的向导。在第十章，我们检查有关财政责任的备选法规。这些法规在我们讨论财政和预算政策时已经提到和运用过，其中包括越过商业周期的预算平衡法则，尤其是，在充分就业（这要持续到来自华盛顿的官方经济宣言的公布）条件下的预算平衡法则，虽然它实际上被基本忽视。

第十一章阐明我们对那些似乎是我们最薄弱的环节的答复。在失业状态下会怎么样呢？我们对凯恩斯学说甚至其每一观点的批评，也许能被广泛接受。然而，对于有些观点的争论，如维持高水平失业是国民经济政策不予考虑的目标，以及只有凯恩斯学说才能对此提供唯一的解决办法，我们的反应是怎样的呢？对于这

---

① 见阿克塞尔·莱永赫夫德《关于凯恩斯主义经济学和凯恩斯的经济学》（伦敦：牛津大学出版社，1968年）。

些问题的回答构成了这一章的内容。在这里，我们将对某些流行观点的理论基础作点分析和探讨。

第十二章向我们提出了关于财政和金融改革的实质性建议。在这里，我们重点说明这些改革被当作真正宪法上的措施和法规来处理的必要性，而设计这些措施和法规的目的是抑制政治家的短期行为和权宜之策。我们在这里要特别强调的是改革的长期性，而不是某项特定建议的详细内容。但是，为了避免不完备的缺陷和遗漏，我们还要对宪法的变化，尤其是对采用一项要求预算平衡的宪法修正案提出明确的建议。

2. 古典的财政教义

古典财政原理

无论是财政理论还是财政实践，其历史都可以分为前凯恩斯和后凯恩斯时期。休·多尔顿，一个政治经历很简单的作家，简明扼要地说明了凯恩斯主义的转折点。《公共财政原理》一书的后凯恩斯版本中，休·多尔顿写道：

一个新的预算政策的制订，更多地是得益于凯恩斯，而不是其他人。这样，我们讲"凯恩斯革命"就是公平正当的了。……现在，我们可以把自己从预算平衡这一古老狭窄的概念中解放出来，更多地注意到整个经济平衡这一新的更广泛的概念。

在本章，我们将根据财政原理的结合和财政策略的实施来简略地阐述前凯恩斯的历史。正如第一章开始所说明的，前凯恩斯或"古典"的原理，最好可能是在比较国家与家庭的共同性中得到概括。政府所设想的谨慎的财政管理基本上同家庭或厂商的想法是一致的。节俭而不是挥霍浪费被看作是基本的美德而为人们所接受，这一规范使得实践必须广泛地遵循这一原理，即公共预算如果没有盈余，那至少必需平衡，只有在非常特殊的情况下才容忍出现赤字。大量的、连续不断的赤字会被看作是愚蠢的财政的标志。稳妥的商业活动原则也同政府的财政活动有关。当国家利用负债来筹措资本用于开支时，就必须建立并保持为偿还债务的偿债基金。在整个前凯恩斯时代关于财政的文献中，人们把大量的注意力都集中到偿债基金的使用上，这一点就足以说明这些基本的古典原则所具有的力量。

教科书和其它一些文献都包含了一个无可驳辩的原则，即公共预算必须平衡。C.F.巴斯特波——19世纪末20世纪初的一名权威的公共财政学家——在评论“支出与收入的关系”时讲到：

在正常情况下，财政活动的双方(即收与支)必须平衡。支出不能超过收入。……税收收入必须保持在能够满足所需支出费用的数量上。

巴斯特波认识到使情况缓解的可能性，因此，后来他对自己关于财政平衡原理的观点作了修改，他说：

然而，这个一般规律必须是允许修改的。微小的赤字和盈余都是不能避免的。……我们所要求的就是双方在数量上要有个大致平衡。实践中最可靠的尺度就是为支出的估算设计出适量的盈余。据此，赤字的可能性会消减到最低限度。

换句话说，古典的或前凯恩斯的财政原理为正常年份的预算盈余提供了理论依据，从而为弥补或缓和财政不景气的年代的财政赤字起到了一定作用。同样，我们可以在凯恩斯前的财政文献中找到类似的说明。

撇开政府和个人、商业企业之间的简单的基本上是直观上的相似性，“合理的财政”的这些尺度受到两个明显的分析原则的约束，其中之一隐含于该时期的经济政策分析之中。占统治地位的原则（亚当·斯密已经很清楚地说明过，并已具体地融进了经济政策理论中）就是依靠政府的负债财政，这已经造成了明显的社会浪费，不仅如此，这种浪费已经成为广大纳税人的沉重负担。更明确地说，债务财政是以牺牲人民将来的生活来换取近期的生活富裕。上面有关债务财政的观点（后来由于凯恩斯革命而受到削弱）与财政管理的预算平衡原理紧密地结合在一起。在本章的以后几节，我们将更详细地描述债务财政和债务负担这些原理。

第二个分析原则在斯密的《国富论》出版一个世纪以后才出现，它并没有明确地融进政策原则中去。但它可能已经隐约地被人认识了。由于它从不同的、基本的政治或公共选择方面强化了古

典原则而显得很重要。在1896年，纳特·威克什就意识到，只要一个人面临着政府的税收帐单，他同时就可以公开地对政府开支的各种议案进行合理的评价。而且，为了便于这样的比较，威克什建议，任何议案的开支计划的总费用必须在政治集团的各个成员中加以分配。他认为这是十分必要的制度特征，它有助于在一个民主政体中作出合理、有效的财政决定。有效的民主政府要求制度的安排能够使得公民考虑到政府费用开支和收益，并且同时按这样来做。威克什所强调的就是进行更有效的政治决策，以保证费用和收益的适当均衡。财政决策或选择程序的平衡准则（如果不是一个正式的预算平衡）将会直接在威克什的分析中推出。

前凯恩斯的财政实践

前凯恩斯财政实践可以通过古典的财务责任概念得到说明，就象对历史的检查将要显示的那样。这一财政历史并不是一个以年度会计报告为基础的古板的平衡预算。在收入、支出和最终的盈余或亏损方面还有值得重视的年度间的波动。然而，整个图案还是很清楚的：赤字主要出现在战争期间，和平年代的正常预算会有盈余，且这些盈余习惯上都用于归还战争期间所欠的负债。

1789年美利坚合众国成立以后的年代是动乱的年代。西北同印第安人的战争，威斯基叛乱的爆发，同英国关系日趋恶化，对战争的恐惧愈益加深。在这一时期，联邦政府的预算基本上是赤字，到1795年，国家负债达8 380万美元。但是，到1811年，这个数目削减了几乎一半，为4 520万美元。在1795—1811年的16年间，有14年是预算盈余，2年有预算赤字。而且，盈余额相当大，联邦预算平均每年盈余250万美元，而每年平均总开支大约是800万美元。

1812年的战争引起的新一轮预算赤字，一直延续到1815年。这4年时间的累计赤字额高达650万美元以上，远远超过了该时期

政府支出总数的一半。而且，1815年底的12 700万美元国家总负债在随后的20年内再一次稳步地下降了。在1816—1836年的21年里，出现了18年财政预算盈余，到1836年底，国家总负债下降到33.7万美元。

在约翰·W.卡尼1887年所写的关于1789—1835年的财政历史谈到这个意见，即政府负债的偿还在当时就成为一个重要的政治问题。实施归还债务这一政策的主要工具就是1795年制订的偿债基金法案（1802年作了修改）。按照这个法案，绝大部分收入都有特定的用途，并专款拨出用于归还债务。卡尼对1795年的法案的评价很清楚地表明了他对赤字财政和政府负债的态度。他说：

1795年3月3日的法案是国家财政史上的一个重大事件。它使我国公共信用体系中的一些遗留问题得到了圆满解决。在这里，它明显地认识到（并加到该体系中去）三个基本原则，这些基本原则系统地实施本身就能够防止产生一个累进的债务积累：首先，要为在一定时期内支付政府债务的利息和偿还本金而确立一项富有持色的收入项目；第二，必须强制性地指导借款本身的使用；第三，要使政府保证继续为上面特设的收入项目不断地征集收入，并指定用于这些目的，直至所有的债务全部还清。

随着1837年大恐慌而来的大萧条延续到整个布伦政府时期，以及哈里森和泰勒政府的大部分时期，直到1843年终结。这次大萧条似乎很明显是19世纪最严重的一次，被描述为“美国历史上所遭受的时间最长的经济萎缩之一，可以和1929—1933年的经济大衰退相匹敌”。在经济衰退的7年期间，有6年出现财政赤字，到1843年，国债高达3270万美元。

在经济重新走向稳定时，正常的财政结构再一次得到恢复，连续3年出现财政盈余。到1846年底，国债总额已缩减到1 560万美元。随着墨西哥—美国战争的到来，1847—1849年期间财政赤字又有所抬头，到1849年末，总负债额上升到6 350万美元。紧接着2年财政赤字后是连续8年的财政盈余，随后是南北战争。到1865年

末，美国政府的总负债已急剧地上升到27亿美元。

然而，一旦战争消除，就出现了连续28年的财政盈余。到1893年，总负债就减少了2/3，只有9.16亿美元。美国负债下降的幅度是很大的，该时期几乎有1/4的政府支出用于偿还债务。西班牙—美国战争的爆发，又导致美国出现了4年的财政赤字。到1899年末，国家总负债稳定在14亿美元的水平上。

第一次世界大战前的年代是财政盈余和财政赤字混合交叉出现的时代，且稍微偏于财政盈余，这就为到1916年底把负债消减到12亿美元创造了条件。第一次世界大战带来了3年的财政赤字，到1918年，国家债务额达255亿。然后是连续7年的财政盈余，到1930年，国家债务已消减到162亿美元。大萧条和第二次世界大战使美国又出现了持续16年的财政赤字，1946年国家总负债额达1 694亿美元。

直到1946年，财政实践的历史经历大多是一致的：预算盈余是正常的规律，而预算赤字的出现主要是在战争或严重的经济衰退时期。财政实践的历史与负债财政理论是一致的，该理论依靠债券发行提供一个减轻现实负担的手段，同时换来了在未来承担更重负担的义务。只有在象战争或大萧条这样一些非同寻常的事件发生期间，负债财政似乎才是合理的。

我们的财政实践的历史到1946年都没有任何改变，而财政理论在30年代就开始变动了。这种变动的一个原因是人们越来越对占统治地位的公债负担理论感到怀疑。古典公债理论（我们在下一节会更详细地描述它）认为发行债券是使目前纳税人将一部分政府费用转移到未来纳税人肩上的一种手段。早期学者所提出的各种各样的竞争公债理论再一次为凯恩斯主义经济学家所推崇，并迅速地成为正统的经济理论，被称之为"凯恩斯"公债理论。该理论明确地否认了负债财政会把负担转嫁给将来的纳税人身上的观点，而代之的是将负担转移给那些生活在公共支出总是用于提供社会服务费用的时期的公民身上，而不管这些服务是通过征

税还是依靠借债来筹集资金的。反过来，公债理论的这一变化恰恰对默许赤字财政的实行是至关重要的。在基本的道义上，再也没有任何理由反对赤字财政了。无论如何，凯恩斯债务负担理论是下一章必须涉及到的主题，我们目前的任务就是简略地阐述一下斯密的或者古典理论。

平衡预算、债务负担和财务责任

前凯恩斯负债理论认为，在税收财政和负债财政之间存在一个基本的差别，而这一差别在凯恩斯主义者看来是微不足道的。按照前凯恩斯主义观点，税收财政和负债财政之间的选择就是政府费用支付时间的选择。税收财政就是要在支出方案确立时，就把支出负担公平地分摊到那些政治团体的成员中，负债财政则是推迟支付时间直到负债的本息到期。负债财政使得那些生活在财政决策时期的人将其支出转移到那些生活在以后时期的人民身上。当然，这些人可能就是他们自己，特别是在债务偿还期很短的情况下更是如此。

前面我们已经提到了古典的公债理论的分析方法，特别是当它与假定的凯恩斯主义的替代物相比较时。在这一点上我们不可能详细地复述有关著作。然而，对基本的古典理论进行概括性的分析还是有益的，因为这对于使公众和政治家们更广泛地接受这一理论以稳固和加强私人—政府之间的财务相似性，无疑是一件很有意义的事。

政府借钱后怎么办？在回答这一问题之前，我们必须详细地说明一下现行的财政背景以及许多能够按其实施的供选择的行动路线。借款的目的大概就是为政府开支筹集资金。这样，又似乎适用于这样一种假设，即临时作出决定来使用这笔公共基金。决定作出后，问题就集中到对可行的筹资方式的选择上了。这里有三种可能：①征税；②政府借款或发行债券；③创造货币。在这

里，我们将不考虑创造货币这一方式，因为凯恩斯主义攻击的目标主要是针对古典政府借款理论，而不是针对传统的可为人们接受的创造货币理论。在假设公共支出固定不变的情况下，公债理论就集中到税收和公债发行的效果两者的比较上了。问题就变为：当一国政府借债筹资时，将会不会发生在通过现期税收征集同样数目的资金时本来不会发生的事情呢？

伴随着借款，在一个独立于政治过程之外的个人选择体系中，那些购买政府债券的人自愿地把对实物资源和购买力的控制权转交给了政府。很简单，这是一个普通的交换。那些购买政府债券的人并没有获得政府开支所许诺的利益。他们只不过购买了政府债券以保证在将来得到利息，并在某个特定时期收回本金（这样十分简单的一点，即整个古典公债理论的核心，是造成思想混乱的主要根源）。这些债券购买者仅仅是社会团体中那些放弃或牺牲对现有资源使用权、放弃了个人投资或消费的人，这样，政府就可得到预算支出所必须的资源使用权。

但是，如果牺牲购买力是通过一系列自愿地购买债券的交换活动达到的话，那么，谁真正"获得"预算支出许诺提供的利益？在发行公债的情况下，如同在税收选择中一样，这种利益的最终"获得者"是政治团体内的所有成员，至少当这些利益通过标准政治决策程序而体现出来的时候是这样。"获得"这些利益的决定大概是通过现行的政治规则和制度作出的。但由谁来"支付"这些利益呢？谁来负担那些由社会供应部门所提供的私人利益来平衡私人成本呢？如果实行征税，这些费用将根据现有的负税或费用分摊原则，直接地强加到居民的身上；相反，在政府借款情况下，并不是在费用开支确立的预算时期之内当时就把用费负担强加到居民身上。取而代之的是这些费用被延续或推迟到以后到期之时才还本付息。这个基本的命题可以准确地以它应用于私人借贷同样的方式应用于政府借贷；私人筹资和政府筹资之间具有传统的相似性的看法是站得住脚的，没有什么限制条件。

事实上，借款（私人或政府的）的目的应该是使得通过推迟满足费用要求的时间来扩大费用支出更加容易。基本的债务机构就是用来缓和费用支出和债务偿还之间的时间连续问题的。象这样，对私人和政府借贷者来说，针对现行筹资情况，还没有一个普遍的规范化的方法来阻止借贷，尤其是涉及到资本支出更是如此。在古典公债理论中，没有任何理由允许我们指责政府在任何时间、任何地点筹借款项。

无论是对家庭、厂商，还是对政府，为了实现谨慎的财务管理，存在着有关财务责任方面的一些准则。筹借资金、发行债券必须限制在支出需求在时间上很紧的那些情况下，这或者是由于出现了象自然灾害这样的非同异常的情况，或者是由于一项资本投资工程项目的需要。在每种情况下，借款都必须伴随着一个预定的偿债计划。如果是通过创造资本筹措投资基金而负债，债务的偿还必须预先计划同资本资产的使用或生产情况相一致。比如说，按照财务责任原则，政府可以发行公债来修建道路或高速公路，只要这些债务预定能够在多少年后归还，且在这段时间内，高速公路能够为该政治团体的居民们带来收益或好处。象这样的考虑就为在政府帐户中区分短期预算和资本预算提供了材料。这意味着筹资原则可以是不一样的，象支出的形式可以不同那样。这些规则使得下面这一概念具体化了，这一概念是指只有在支出发生后的一段时期内的收益预期可以使延期支付费用合法化。然而，在古典派的流行观点里并没有认为，由于后期收益的自然增长会使成本费用逐渐消失，这是一些激进的凯恩斯主义者想要采用的一种荒谬的曲解。

衡量借款（私人或政府的）可靠性的传统尺度是很清楚的。但是，当对那些不负责任或不谨慎的财务管理的影响进行分析时，政府筹资和私人筹资的相似性被打破了。不负责任地筹集资金给政府带来的危害似乎比私人家庭和厂商更大。因此，对政府发行债券就必须采取比对私人发行债券更严格的限制。其不同之处

是在这两种情况下对负债筹资所引起的责任或义务的说明及鉴定不同。如果是个人筹资，他要承担个人责任。债权人就对那些最初决定借债的个人的资产拥有债权要求，债务人不能把其责任转移给他人，其实也没有谁愿意接受这种责任。如果债务人死亡，债权人就有权利要求把债务人的资产作为抵押。

可以把这种情形与另一个人——他是某个政治团体中的公民、该团体的政府机构依靠借债来满足现实的支出需求——的情况加以比较。在决定借款之时，并没有指定居民个人要对公共债务的财务责任承担一个特定的和确定性的份额。当然，他可能意识到，这样的一些责任是属于整个团体的，但对于他个人拥有的私人财产并没有任何可以证明为同一的债权要求。义务一般被看作是那些政治团体的义务，而不是那些同一的团体成员的义务。如果一个人通过税务分担结构的变化，或者移民所导致的团体成员的变动，或者仅仅是国内人口的增长成功地避免了可以被看作是他的“公平”责任摊派，那么，他将没有任何行动，好象公债和私债是彼此相同的。

由于公私债务责任的说明和鉴别上存在不同之处，我们可以预言，人们在公债发行上就比私债的发行更不慎重。也就是说，为抑制不负责任的借款，对政府决策者所施加的压力同对类似的私人借款者产生的压力是不可比较的，后者将与他自己的行为预测结合起来。相对缺乏这样的公众或选民的约束，会导致当选的为政府制订支出、税收和借款决策的政治家们，甚至在不具备可靠的债券发行条件时也决定举债。正是认识到了这样的倾向，古典的政府财务责任原则对于利用借债作为一种筹资手段加上了明确的限制，并要求按初始确定的支出-借款预约，在限定的时间内为借款的偿还建立偿债基金或其它类似的专款。

没有这样一些限制，古典理论就只能包含对一个逐渐增加公债的政治方案的预测，并没有补充日益积聚的公共资产的可比价值，照字面解释，这种政府资产就是把一个政治团体的生产人员

的未来利益作为抵押的一种债务。随着新一代选民——纳税者的出现，在这种情况下，他们就面临着完全是由于祖先的挥霍所造成的财务负担。一些居民和代表公民作出财政选择的政治家们把将来的一代看作是他们自己生活的直接延伸，在这种情况下，无疑，他们从来都不会认识到过度膨胀的公共信用带来的可怕后果。但是，由于上面所讲的原因，古典的教律认为，这种从属性不可能放在对未来的纳税人的潜在关心上。无论对选民，还是对当选的政治家来说，有效的时间似乎是短暂的，这正是整个古典理论构架的一个隐含的假设。

当然，这并不是否认这对于后一预算期的纳税人没有作用，或者不可能有作用，正象对政府借债的限制一样。事实上，只要决策者按照债券发行及时地向前转移支出成本这样的思想来行动，就会对不负责的行为施加一定的限制。也就是说，即使在对公共债务缺乏传统的制度约束的情况下，古典公债理论逐渐被社会所接受，其本身也会产生重要的抑制作用。只有在这种情况下，以凯恩斯理论替代古典理论才最有可能获得好评。因为凯恩斯理论否认负债财政可以完成已经认识到的负担或支出成本的中途转移，至于这种筹资方式可行与否到不在该问题的讨论范围内。现在增加政治上的挥霍浪费已经被看作是不可能的了，对将来的负税者来说并没有必然的不利后果。凯恩斯债务负担理论的出台（下一章我们将要详述）是引起赤字中的民主必然的第一步。

财政原理和凯恩斯经济理论

财政原理曾发生过一场彻底的“凯恩斯革命”，本书将力图阐述这次革命的影响。但我们不应该忽视这样一个事实：这次财政革命已被融合到经济过程中错综复杂的凯恩斯理论中。正如第三章和第四章我们将要详细讨论的，整个经济运行的范例或幻象

都产生了一次转变。如果没有这种转变，那么，对财政原则的看法的革命性转变就没有必要了。

有关公债竞争理论前文已有论述，对公债影响的分析，早在30年代前很长一段时间就已经由来自不同国家形形色色而又彼此联系的、激进的凯恩斯主义学者们向前推进了一步，并且他们的分析都极为类似。①然而对古典理论的所有攻击都未能使经济学家们改变初衷，因为他们不愿意接受新古典经济学的主张。但在经济过程中核心的古典理论再附加一个非古典的公债理论至少在制定政府预算方面是适用的。而凯恩斯提出的非古典公债理论却建立在经济过程中的非古典理论之上，它强调了赤字财政的中心作用。有效的财政制度的转变，不仅意味着政治家面临的约束日益松弛——这些约束阻止带有巨额举债筹资的财政预算，而且意味着为保证增加实际收入和就业量的更重要的宏观经济目标寻找了一个手段。②毫无疑问，赤字财政可能增加政府开支，这本身或许就是目的，但是，严格的说，凯恩斯主义强调的是对经济的影响，而不是对诸如预算的可能规模之类问题的影响。正是由于通过发行公债使得预算赤字具有工具的功能，这样才使得经济学家

---

① 有关文献的概述，请参看布坎南《公共债务的公共原则》，第16—20页。

② 30年代期间财政政策的范围的明确转变，参阅尤素拉·K·希克斯《英国的公共财政：结构和发展，1880—1952》，(伦敦：牛津大学出版社，1954年)；劳伦斯·皮尔斯《财政政策制定的政治学》。有关大不列颠的情况，希克斯指出：

从有目的地调度国家的公共财政储备以影响收入水平这个意义上讲，财政政策作为一种调节艺术直到30年代中期甚至后期都没有被认识到。直到那时，国家财政所考虑的还仅仅是对个人税收和开支的影响以及对经济生活中某些特殊方面的影响，而未能通盘考虑。

有关美国的情况，皮尔斯描述道：

直到30年代后期，政府预算的作用仍仅仅局限于通过提高税收为公共服务提供开支，通常很少运用预算工具对各个地区和个人之间的收入进行再分配。只是从30年代末开始，经济学家和政治领导人才渐渐相信政府能通过联邦预算来避免经济生活中最严重的弊病——高失业水平，价格上涨和经济停滞。

们不加思索地狂热崇拜凯恩斯理论，如果他们自己独立地探究一下，这种理论基础纯属无稽之谈。

当然，公债理论和经济过程的理论两者之间并没有必然的联系。复杂的分析也许可能会把严格的古典公债理论与占支配地位的凯恩斯主义收入和就业理论联系起来，或者换言之，现代非凯恩斯主义货币论者可能接受凯恩斯主义的债务负担理论。就整体而论，几乎没有完全相同的财政理论。由古典债务理论和预算平衡原则彼此相结合而形成的古典财政教义，在用于分析经济过程和凯恩斯主义经济政策时是很难协调一致的。从知识的历史角度来看，在财政原理和财政实践的观念方面带来了革命的凯恩斯主义经济理论被人们接受了，而不是被拒绝。

财政制度

无论财政制度是以法律约束和明文规定的制度文件正式形成，还是仅仅依靠一系列习惯的、传统的且被广泛接受的法规来建立，我们都能描述作为一种“财政制度”在引导财政选择方面的主要规则。正象我们所指出的那样，在前凯恩斯的各个年代，有效的财政制度建立在国家财政和私人财政都彼此相似且两者节源开流的规则也相同于这个中心原则的基础之上，所不同的只是，国家开支是通过税收来筹集资金，而私人花费则是从他们的收入中抽取。

前凯恩斯的或古典财政制度还没有写出一部正规的法则，不过，它仍几乎普遍地被接受。这种财政制度的重要性就在于它对所有人的肆意挥霍具有强制约束的作用，包括公众和代表公众行动的政治家。由于政府开支是通过税收来筹集资金的，因而利用政治程序在不同集团之间实行直接的收入转移的政治联合已失去了诱惑力。然而，一旦支出-税收之间的扭带被撕断，这种收入转移的机会就会增大。例如，哈里·约翰森提出了一种观点：当

今预算赤字日益膨胀的趋势导致了这种收入再分配的格局。政府逐渐增加支出项目所带来的利益被特殊阶层所瓜分，而支出费用却要广大的纳税者共同承担。面对负担沉重的纳税者的反对，许多这类项目的财源可能会枯竭，但在负债财政的情况下，这些项目极有可能被人们接受。这样，通过提高预算，扩大公众之间收入的转移，就会削弱对开支项目的敌对情绪。①

在美国，凯恩斯主义经济学已经改变了有效财政制度，对于这个简单论点几乎没有什么异议。旧的财政教义死去了，但是，人们也许理所当然地要问："这是为什么"？古典财政政策原则的毁灭有可能给总体经济成就带来巨大的利益。如果真是这样的话，我们也就没有必要留恋于已被废弃的法则了。

凯恩斯主义为使更好的、更有效的财政制度来代替旧的财政制度开辟了希望之路。通过政府来控制宏观经济变量，经济活动中的周期性波动就可能被抑制，失业和通货膨胀将会降到很低的水平。一旦凯恩斯主义的预言被打破，它的诺言也就难以实现了。尽管70年代是在凯恩斯主义政策的指导之下，但经济成就仍未如人所愿。

---

① 见哈里·约翰森：《生活在通货膨胀中》，载《银行家》，1975年4月。

3. 第一步 学者

约翰·梅纳德·凯恩斯无论是在外币还是在概念方面都是一个推理者，他的推理决不是无根据的。他对自己采用的概念充满信心，至少当他采用这些概念时是如此，而同时对偶然的一致性却极为蔑视。如《就业、利息和货币通论》（1936）一书所述，其目标就是促成政府政策的永久性转变，并且，他认为学者（这里指经济学家)的思想转变是非常必要的第一步，“我必须说服的是我的经济学家同事，而不是普通群众。”①在大萧条时期混乱的经济秩序下，美国和其它一些地方的许多人——政治家、学者、政论家——曾提出了与那些所谓的“凯恩斯主义”类似的政策建议。然而，正是凯恩斯，而且只是他一人，通过改变经济学家（或大多数经济学家）对经济过程的看法而扭转转了他们的思想。

如果没有凯恩斯，在萧条和战争时期政府预算也会变为失衡，象凯恩斯以前他们所做的那样；如果没有凯恩斯，政府也会随时随地改变货币发行量，其结果或好或坏；如果没有凯恩斯，第二次世界大战也会发生，而西方民主社会的经济也会被拉出30年代绵延的停滞；如果没有凯恩斯，实际的充分就业和伴随而来的通货膨胀威胁也将谱写一支战后时代曲。然而，曾几何时，如果没有扭转乾坤的凯恩斯的出现，这篇历史诗将会重新构思和谱写。如果没有凯恩斯，六七十年代一般政治家的不良倾向将会更有效地得到制止；如果没有凯恩斯，目前预算的规模就不会达到

① 约翰·梅纳德·凯恩斯的《就业、利息和货币通论》。

如此膨胀的地步并蕴藏着未来更大的威胁，通货膨胀也不会象现在这样对自由社会造成明显而又现实的危险。凯恩斯勋爵的遗产为赤字开支、通货膨胀和政府规模膨胀的政治倾向提供了强有力的理论依据。

本章的目的是分析凯恩斯主义对经济学家的思想以及经济理论和政策的"凯恩斯革命"所产生的影响，这一切都是在浓厚的学术气氛下来探讨的。鉴于我们的意图及文章的要求，我们的论述并不详细，只是一般性的，因为我们的目的并非要对理论或科学史有所贡献，而是想提供一些线索，以便于人们理解凯恩斯理论的最终政治影响。①

"古典经济学"，稻草堆上的积木

凯恩斯提出要改变经济学家观察国民经济的方法。第一步是要建立一个切实可行的目标。这个目标是由"古典经济学家"制订的。这些"古典经济学家"并未被举世公认，他们的视角只局限于英格兰的某些地区。凯恩斯对制度前提只作了大概的说明，紧接着便进入了目标模型的实质内容，即市场经济的自我均衡机制。按照凯恩斯的说法，古典经济学家所构想的稳定经济仍然存在，这种稳定经济对外部冲击具有自我调节的功能，而这种功能将确保整个经济以及任一局部上恢复到特定的均衡值，而且，这些值都是按相当合理的、可以实现的水平设定的。与李嘉

注① 加州大学的阿克塞尔·莱永赫夫德教授在许多著作中详细分析了凯恩斯理论对经济学家的影响。我们在此要特别感谢其深远的洞察力，他的分析大大丰富了我们对凯恩斯理论史缺乏全面理解的知识。

罗伯特·思德斯基在"与维克·托维思背道而驰的凯恩斯和伯特"（《旁观者》）一文中对比了凯恩斯和维克·托维斯的世界观。维克托维思强调的是目标导向的生活，而凯恩斯重视的是眼前的生活。凯恩斯对储蓄和节俭的抨击就是这一转变的结果之一。

图相同而与马尔萨斯相反，古典经济学家否认市场出现供过于求的可能性。①

探讨凯恩斯对所谓古典主张的批判方法及其分析的正确与否并非我们所处的目的。我们不打算对"究竟什么是前凯恩斯的经济学"这个问题发表看法。

凯恩斯的抨击并非建立在那些已经存在的事实上，而是以一个明确定义的变量为基础的。这个变量或者已经，或者还没有被歪曲。理论演变的历史证明这一尝试获得了成功。20世纪中叶的经济学家按照凯恩斯为他们变出的戏法构造了"古典经济学"，他们将"革命"解释为对那种戏法的转变，这就是这里我们必须引起重视的全部事实。

按照凯恩斯的构想，"古典经济学"包括了这样的假设，即存在一种内在均衡力，它能确保资本主义经济保持持续繁荣和高水平就业。自然，外部冲击也可能出现，但这些冲击将触发各种反应，从而使经济迅速、可靠地在高就业水平上恢复总体均衡。这样的构想似乎与20年代英国和30年代几乎世界各地的历史事实有些出入。国民经济变得徘徊不前而不是繁荣，失业也似乎是普遍而持久的现象。

凯恩斯大胆地对其理论的古典基础提出挑战。他否认资本主义经济中确实存在自我均衡力，反对将马歇尔的特定的市场均衡概念引入整个经济以及有可能用于描述经济的理论体系。国民经济有可能达到"均衡"，但不一定能保证市场的自身力量会自动地产生不断增长的高产出和高水平就业。②

我们不必也不会按任何一种体系详细列出凯恩斯的基本论

---

① 关于这一主张详细的最新重述，见W·H·赫特《言论法的复兴》，（俄亥俄州大学出版社，1974年，雅典）

② 对这两种理论及其如何影响经济学家分析方法的阐述见艾克赛·雷杰霍德"有效需求不足"《瑞典经济学杂志》，1973年3月。

点。我们也不会给正处于萌芽阶段的批判理论加进丝毫新的内容。对我们来说最重要的是凯恩斯的中心论点已经取得历史性的胜利。自40年代初开始，大多数经过专业训练的经济学家观察“经济”的方法与他们在20年代初或30年代初观察同一现象的方法显著不同。从一般意义上来说，模式的转变已经发生了。

在凯恩斯之前，几乎所有学派的经济学家都是按照分配效益中的潜在利益来衡量其自己的社会生产力的，而这种分配效益又是建立在经济学家不停地对政治现实进行理性的制度批判的基础上。社会资源从一种用途向另一种用途的转移能增加多少社会价值？凯恩斯试图改变经济学家的这种作用，并获得了成功。分配效益作为一个有意义的可以期望的社会目标，是不能置之不理的。但是若和就业率本身的增长所显示出来的“纯效益”相比，它就得降到次一层的重要地位上。毫无疑问，经济学家对他们所发挥的作用感到非常振奋，他们逐渐发现自己成了一个有名望的新人。

经济学家的思想一旦转变过来，就会把凯恩斯奉为鼻祖。但他们的思想是怎样转变过来的呢？他们必须被说服，大萧条带来的经济灾难并不是某一金融政策发生错误的结果，萧条的恢复所需要的并不是暂时的措施。凯恩斯通过提出一个宏观经济过程的“通”论完成了这一转变。这种理论把30年代的事实解释为市场力相互作用的自然结果，而不是政策失误所导致的异常结果。①

① 凯恩斯的理论有一个十分重要的关键点，就是认为整个30年代始终保持、贯穿着高失业率。这种看法动摇了人们对古典理论中的自我调节经济的信心。现已证明，这种看法是错误的，因为政府职员的数字（200——350万）被计为失业。如果我们对这部分人做出正确的计算，情况显然不同，它显示的是从1932年到1937～1938年萧条为止，失业迅速持续地减少。1937～1938年的萧条是由于1935年8月到1937年5月联邦储备银行把储备需求加倍的结果。这一探索性的论者见迈克尔·R.达比“350万美国雇员被遗弃”或“1934—1941年失业的解释”，见《政治经济学杂志》1976年2月。

在这个一般理论中，由劳动力和货币市场的均衡决定的总产出量和就业总量与主观臆想出来的最佳产出和就业水平之间没有直接的联系。在通过市场过程的运转而达到的实际均衡中，人们莫名其妙地发现自己失业了，并且无法通过提供货币工资较低的工作来增加总就业水平。中央银行也不能通过简单的放松货币和信贷市场来确保恢复失去的繁荣。在某些条件下，这些措施不会导致利率的降低并进而增加资本投资率。为了将这个体系从内锁状态中解脱出来，就必须引入外部的力量，其形式即为政府的赤字开支。

宏观经济学的诞生

正好象一个人从天而降似的，一个振奋人心的、新的半学科出现在古典理论基础上，宏观经济学是在凯恩斯主义的猛烈冲击下诞生的。传统的资源配置理论现在被称为“微观经济学”，而新加的就业理论则被称为“宏观经济学”。自此以后，专业经济学家都必须接受训练以更好地理解市场机制的理论以及宏观经济理论。依据宏观经济理论可对就业和产出水平进行预测。即使是那些对凯恩斯筑起的大厦仍持有疑虑的人也感到不得不使自己成为操纵概念模型的专家。或许，对我们的历史最为重要的是，教科书编者也随着潮流将凯恩斯的理论直接引进初级教科书中。保罗·萨缪尔逊的《经济学》（1948年）几乎自第二次世界大战后不久出版以来一直席卷着整个教科书领域。其它教科书随即蜂拥而上。但它们用不同的形式表达的主要内容却是相似的。这门课程按两个部分来组织，即微观经济学和宏观经济学，很少考虑这有时是一个学科，有时又是毫不相干的两个部分之间的联系。

这门学科的每一部分都建立在社会政策的原则基础之上。微观经济学，即传统价格理论的翻版，为把分配效益提高到主要原则的地位，这一理论的应用常包括某一特定体制是高效性还是低

效性的演示。宏观经济学，即凯恩斯的思想产物，将高水平产出和就业提高到支配地位，而几乎不考虑资源利用的效率。然而，微观经济学和宏观经济学的政策原则的含义存在着重大差别。在微观经济学中，最根本的思想或最优化的结构就是建立一个功能完善的市场体系，所有的政策措施都应朝着这个方向努力。在分析中表明："市场呆滞"在某种特定条件下要求调节措施应能"使市场机制良好地运行"，如果不能做到这一点，就应按照使市场重新运行的管理宗旨改变对市场的管理。同样，如果不嫌累赘的话，重要的是表明，市场的失败应归因于不必要和无效的政治控制和管理，因而也意味着消除和（或）减少控制，本身就将产生预期的效果。总而言之，微观经济学的政策不主张对经济进行干预，相反，它常常站到反对干预主义者一边。

宏观经济学在这方面与微观经济学的区别十分明显。它认为：从不会有类似"功能完善的市场"之类的体制能自行产生最佳结果，不管它内部的法律和制度结构多么完善。事实上，凯恩斯理论的中心论点就是要否定这样一种基本理想的存在。在凯恩斯模式中，"经济"犹如一只漂泊不定的无舵小船，如果听其自然的话，当其自身的内部力量推动着经济走向繁荣的狭窄通道时，总会撞在大萧条的礁石上。这个经济模型一旦被用于进行分析性的描述，即使有各种详细的解释，经济发展的大方向也一定会被政府或政治控制强制性地确定下来，宏观经济学的理论基础必然蕴藏着干预主义倾向。这种倾向寄生于这种理论模式本身，与经济学家的思想毫无关系。

国家的新职能

凯恩斯主义对经济学家的征服导出了国家在他们构想的世界中所必须具备的不同于前的职能。在这个世界中，国家必须采取有力措施促使国民经济保持繁荣，但是，这些措施的实施必须要有定义明确的目标。而且，在第一次冲动的浪潮中，不同目标之

间相互矛盾的问题就已经反映出来了。谁能反对理想的高水平产出和就业呢？政治家很快作出了反应，有效的经济体制的含义发生了变化，其中包括有这样一条，即政府有责任促进充分就业的实现。《充分就业法案》于1946年在美国变成了法律，总统经济顾问委员会也应运而生，这反映出凯恩斯以后的经济学家和经济理论日益增强的作用已经引起了政府的重视。①

"新经济学"最理想的方案相对地说要简单一些。经济学家首先必须对中、短期宏观经济活动——消费、投资、公共开支和对外贸易——作出预测，然后，再将这些预测结果输入适当地建立起来的国民经济运行模型中。除此之外，还要对产出和就业的均衡水平进行预测，并与最优值进行对比，如果出现了差额，则将进一步对所需的调节量作出估计。最后将这个结果传递给决策者，他的反应很可能是修改政府预算以适应这一变化。

当依据上述方案对第二次世界大战后的经济所做的预测被证明普遍地存在着数字巨大的误差时，这个方案便交上了多舛的命运。②

几乎从将凯恩斯经济学付诸实践的企图产生伊始，就业和价格目标之间的矛盾就已经产生，这给经济学家朝拜新耶路撒冷的热情泼了一盆冷水。但是，在基本的职责分工上却没有任何变化，维持繁荣的职责完全落在了政府肩上。尽管预测存在巨大误差的事实层出不穷，对凯恩斯基本理论的分析批判也日益尖锐，但

---

① 斯蒂芬·K.贝利《国会制定了一项法律》（纽约：哥伦比亚大学出版社，1950年）一书记叙了1946年就业法案的立法过程。

② 这些预测包括S.莫里斯·利文斯顿"战后需求预测"，《计量经济学》1945年1月；理查德·A.穆斯格雷"充分就业的备选预算政策"，《美国经济周刊》1945年6月；国家计划协会《充分就业的国家预算》，（华盛顿：国家计划协会1945年）；以及阿瑟·史密斯"战后需求预测"，《计量经济学》1945年1月。阿尔伯特·G.哈特在"模型的建立和财政政策"，《美国经济评论》（1945年9月）一文中对这些战后的预测进行了批判。

经济稳定政策占据了经济学家的整个大脑。事实上，最新得到验证的宏观经济政策工具的失败就是由于政治上贯彻实施不力。尽管教科书扩展了凯恩斯的基本模式，尽管知识渊博的学者在逻辑分析中互相争论着复杂的论点，但和革命之前一样，政策决策过程中的政治问题仍然使经济学家责备政府导致了稳定政策的失败。50年代的萧条，即使按照战前的标准，也足以反映政治反应的失败。学院里的经济学家正在为新领域铺垫基石，而凯恩斯的思想却超越了圣殿，赢得了普通政治家和公众的信奉。

对预算平衡的藐视

我们在第二章中讨论的传统财政教条是难以摈弃的，早在凯恩斯提出挑战以前，一个"有效的败政制度"就确实地存在着，尽管它并没有在正式文件中出现过。这个"制度"包括预算平衡的原则，该原则是对政治家的自然倾向的一个重要限制。吸收了凯恩斯思想的政治经济学家面临着这样一个难题，即充分地向政治领导人和广大公众说明，传统的财政教条早已不适应现代经济环境了，必须从根本上废除一度被奉若神明的预算平衡原则。要把国民经济的繁荣，而不是某个特定原则或政府预算状况，提高到最高政策目标的地位上，如果说要达到并维持繁荣必须谨慎地作出赤字预算，那么谁应对此负责呢？凯恩斯说，政府预算赤字，实在是为换取高就业的赐福而不得不付出的极小的代价。

于是，一个新的神话便产生了。预算平衡本身并不具有优点，预算失衡也并不一定总是坏事。历史经验很清楚地告诉我们：预算平衡无关紧要。即使按照边缘概念的意义，政府财政帐户的两边之间也明显地不存在规范的联系。政府毕竟不同于个人。以凯恩斯主义导向的教科书将这些思想灌输给一批又一批学生，人们是否会怀疑，这些思想最终能引起人们的重视吗？

财政政策的新原则

用于指导财政政策的新原则十分简单，当总需求降到保持充分就业的最低水平以下时就产生了预算赤字。相反，当总需求超过了充分就业水平时就出现了预算盈余，同时导致价格的上涨。只有当总需求正好足以维持充分就业而又不致于对价格产生通货膨胀压力时，才会出现平衡的预算。同理，失衡的预算也是需要的。在一个纯粹的功能财政体制（在该体制中，政府的预算作为稳定经济的基本工具被恰当地加以运用）下，经过若干时期的积累，可能会出现预算赤字或预算盈余。为这样一种体制辩护的人并不关心预算失衡的方向，①但是，在大萧条末期，人们的注意力放到了连续赤字的可能需要上。在通货膨胀时期，财政新原则的潜在运用都是在假设的基础上进行探讨的，这增加了政策模型在分析上的协调。

预算赤字、公共债务和货币创造

深思熟虑地制造预算赤字——即明确地决定只开支不征税——是凯恩斯政策的特征，这种政策的实施必须断然地反对传统的、经过时间检验的财政责任原则。但要实行凯恩斯主义的转变，除此之外别无选择，要增加总需求，就必须增加经济中的总开支，而这只有在能够避免或减少以个人支出抵销税收增长的情况下才有可能得到保证。新的净开支一定会产生，预算赤字的创造提供了躲避经济萧条的唯一途径。②

---

① 广为接受这种观点的论述见阿巴·P.勒纳《控制经济学》，（纽约，麦克米伦公司，1944年）。

② 为完整起见，我们在此还得提及凯恩斯的政策理论，这一理论是在40和50年代发展起来的，它包括了平衡预算的乘数，即使是在严格保持预算平衡的情况下，经济中的总开支也可以通过增加政府开支而增长，因为税收可从私人储蓄中提取出来。这一论点的原始叙述见威廉·J.鲍墨和莫里斯·H.皮斯顿"对平衡预算的乘数效应的思考"，《美国经济评论》1955年3月。

但是，如果开支额按这种方式增加，就必然会产生筹资平衡赤字的问题。在这一点上，这一政策的提倡者在过去的“体制”下就会遇到两种相互独立而又互有岐义的原则。赤字只能按下列两种办法中的一种来平衡，或者通过政府借款（发行公债），或者通过直接的货币创造（只有中央政府才能运用此法）。然而，按照古典公共财政理论，公债只是将负担转移到了后代的肩上。历史上，货币创造总是和政府的腐败和通货膨胀危险联在一起的。

回顾历史，我们不禁会多少产生一点惊奇。凯恩斯主义者，或他们中的大多数，总是对古典公共财政理论的债务负担论点而不是货币创造理论提出挑战（这样做，他们把完全没有必要的理论混乱引入经济理论的一个重要领域，这种混乱迟至1976年仍未完全消除）。按照凯恩斯模型的严格假设，在需求不足的情况下，政府超额开支的机会成本实际为零，根据这一点，我们可以说，用于平衡必要赤字的货币创造不会有净成本，也不会带来价格上涨的危险。因此，如果没有政治制度的限制，逃脱这种经济状况的最理想的凯恩斯主义政策措施就是直接地创造预算赤字并通过纯货币发行进行平衡。

按照这种理论，无论是发行公债，还是公共借款都是必要的次优选择。当政府能够以极低的实际成本和零利率印制钞票时，为什么还愿意将高额利息付给潜在的资金提供者，付给政府债务证券的购买者呢？不管定期清偿公债的负担落在谁的肩上，在需求不足的情况下没有人会主张向公众借款。在此，凯恩斯主义经济学家在试图炮制出一个有力的论点的过程中，即使按照他们自己的术语，也产生了自相矛盾的地方。

由于不合理地假定赤字是通过公共借款而不是货币创造来平衡的，凯恩斯的追随者们发现自己不得不回避成本或负担的世代

转换问题。① 为了做到这一点，他们以极其复杂的形式分析了个人和公共的，即个人理财习惯和政府财政职责这两者在指导原则上的区别。预算平衡对于个人或家庭来说是十分必要的，但对一个政府来说却无关紧要。对于个人来说，借款提供了一种推迟付款、推脱现行支出成本的方法，这种方法或许是、亦或许不是值得期望的。但是，对于政府就不存在这种负担的时间转移问题。由于政府包括了一个社会的全体成员，它不可能实现成本或负担的时间转移，而且，只要公债全部是由国内负担的，那么“我们自己拥有它”，借、贷双方的损益互相抵销，因此，按照宏观经济理论，社会与个人、家庭、企业、地方政府、甚至借有外债的中央政府的情形不同，“它无论如何都不会负债”。

这种论调是相当有吸引力的，它有助于持创造赤字态度的人推脱财政失职的责任。尽管对古典理论有粗浅了解，或深奥领悟的政治家和公众仍留恋古典理论，但只要专业经济学家提出能自圆其说的相反论调，凯恩斯派文人的主张就会得到足够的支持，至少看起来是这样。

尽管在逻辑上存在着明显的矛盾之处，但公共债务的“新教条”在四五十年代几乎毫无挑战地为经济学家普遍接受。②

---

① 理查德·A.马斯格雷夫在回顾阿尔温·汉森于40年代鼓吹凯恩斯主义所起到的作用时，承认古典公共债务理论占据了主要的地位。他写道：“充分就业的斗争不得不继续下去，而潜伏着公共债务危机的反击也决不会停止。”见马斯格雷夫在关于阿尔温·H.汉森专题讨论会上的发言“请重视现实问题”，《经济学季刊》1976年2月。

② “新教条”所遇到的第一个挑战是詹姆斯·M.布坎南于1958年提出的。在名为《公共债务的公共原则》一书中，布坎南彻底地驳斥了凯恩斯理论的三个主要部分。他认为，从根本上说，前凯恩斯的古典公共债务理论是正确的。布坎南的观点受到了广泛的批判，并于60年代初期在经济学家中引发了一场激烈的争论，其中的许多文章收在詹姆斯·M.弗格森编辑的《公债和后代》一书中。有关总结性的论述见詹姆斯·M.布坎南和理查德·E.瓦格纳《民主社会中的公债》，华盛顿，美国企业协会1967年。布坎南还在《成本和选择》一书中试图将债务负担的理论纳入经济讨论的更广泛的框架中去。另一篇将债务负担放到成本理论中讨论的文章见E.G.韦斯特“公债负担和成本理论”，《经济探索》，1975年6月。

如果凯恩斯的债务负担理论是正确的话，凯恩斯的追随者们就应该看到，只要通过借款就可以无代价地获取公共开支的利益，而且无需考虑经济周期所处的阶段。如果不存在成本向未来纳税人的转移（不管这些人是否就是当前的纳税人），如果公债的购买者自愿地将资金转移给政府以换取未来利息和本金的分期偿付，那么，当施行公共开支时，对于社会中的任何个人都不存在成本问题。这种开支的结果只是带来利益，从而，类似于永动机的经济机制也就可以发现了。

凯恩斯理论的主要缺陷是没能将可供选择的政策具体到每个公民直接遇到的、或由他们的政治代理人摆在他们面前的选择水平上，并进而预测这些政策对个人效用产生的影响。事实证明，由于粗心大意和制度描述的泛滥，要想了解并纠正这一根本性的错误是十分困难的。凯恩斯主义经济学家只是详细地分析了货币创造和发行公共债券之间的区别，而这只是达到逻辑明晰的第一步。在遣词造句上，凯恩斯经常将货币创造称为"公债"，列在政府从银行系统"借款"的类别中。他总是把为赤字筹资的辩护混融于为公债的辩护中，如上所述，作为集资的手段，完全没有必要这样做。按照其理论基础，凯恩斯主义经济学家可以通过直接货币创造更有效地为赤字筹资辩护，如果这样做，他们的教条向政治家和公众的灌输或许将会得到更安全的内在保障。如果预算赤字的平衡被严格限制在货币发行的范围内，如果这种平衡方法为所有团体和个人所通晓，那么探讨后凯恩斯财政政策将会如何演变确实是十分有趣的事。

卡米洛特①之梦

然而，事实并非如此。在50年代，凯恩斯主义经济学家仍能

① 相传为英国传奇人物亚瑟王的宫廷所在地，象征灿烂岁月或繁荣昌盛的地方。60年代初期，在美国，此词被借用作为肯尼迪政府的美称。后来随着肯尼迪政府一度引起的希望的幻灭，这个词有时就带有讽刺的意味。——译注。

躲在象牙塔内，卫护着他们未经检验的理论，抨击着顽固不化的政治家和公众的反对言论。到了60年代初，在历史上的几个月里，他们的所有梦想似乎马上就会变成现实。“新经济学”终于走出了初级教科书，迈出了学术界的门槛。这一进步似乎将支配整个世界，或者至少是这个世界的经济部分。然而，这种卡米洛特之梦，在经济政策方面也如同其它领域一样，在民主政治的严酷现实面前碰得粉碎。对于70年代的观察者来说，司空见惯的制度约束一直被凯恩斯主义经济学家漏而不视，直到60年代这些制度约束迅速地出现为止。他们开始从现实中惊醒过来，他们的整个分析构架（无论其优势或劣势）都是在完全没有考虑作出决策的体制背景的基础上精心设计并建立起来的。60—70年代经济政策的政治历程（我们将在第四章做进一步的论证）并不幸运。难道我们能为这些学者开脱其应负的一部分责任吗？

4. 新教条的传播

导　言

经济学家不能主宰政治的历史，尽管他们曾梦想去那样做。因此，我们对凯恩斯革命的探讨不能仅限于经济学家的思想演变。如果我们想了解70年代末期和80年代我们所面临的现实，我们就必须考察一下凯恩斯教条向公众的传播，尤其是向政治决策者的传播。人们对传统财政教条的信仰如此出人意料的强烈，因此，有效的财政制度的建立不可能在一夜之间完成，而必须经过一番斗争。但传统教条最终要被取代，其原则也终将丧失说服力。凯恩斯革命脱胎于学生课堂，并在那里成长壮大，最终占据了权力的桥头堡。剑桥学派的思想确实意义深远地改变了政治家的行为，这个过程的时滞也正如凯恩斯本人在其书的末尾所预料的那样。自60年代初起，政治家就至少已经是半凯恩斯主义者了，或者说他们做了充分的准备以确保预算政策源于半凯恩斯模式。我们将用很大的篇幅来讨论现代政治家的态度，但我们首先要完成我们自己的叙述。

消极失衡

预算赤字的产生可能是超过平均收益界限的蓄意支出决定的结果，也可能是由于开支和征税活动对经济的宏观基础造成的不同影响所导致的。相应地，我们分别将这两种赤字称为“积极”

或"消极"赤字。30年代大萧条(它导致了美国经济中收入、产出和就业的大幅度下降)的直接影响之一，就是在联邦政府预算中出现了赤字，这主要是因为税收的大幅度减少。由于税收减少，再加上转移项目的增加，导致了1931年更大的赤字。

传统财政教条对个人理财和公共财政进行了对比，并将增加收益和减少开支的措施视为平衡消极预算赤字的对策。1932年，当政府正忙于对前2年的赤字以及即将出现的更大赤字作出反应时，这些戒律占据了主要地位，当时的联邦税收也确实增加了。①但尽管税收增加了，它仍不足以消除人们的政治批评。富兰克林·D.罗斯福1932年的竞选运动就是建立在预算平衡的承诺基础上的。他尖刻地批判了预算赤字所反映出来的赫伯特·胡佛在财政方面的失职行为。例如，在1932年7月的一次广播演说中，罗斯福说："让我们鼓起勇气，停止为了平衡持续的赤字而借款的行为……我们必须千方百计使收益足于承担支出。任何政府，象任何家庭一样，在一年里可以花比它的收入稍多一点的钱。但你和我都知道，这样习惯若成了自然则意味着贫民窟。"②

经济学家的首要任务，即使是在凯恩斯的书出版以前，也是十分清楚的。他们，或他们当中的许多人，都试图使罗斯福总统和其他政治领导人相信，消极、间接地创造预算赤字不会带来不良后果，而在全面恢复经济繁荣的时期增加税收并削减开支只能压制生产力的发展③。一旦就职以后，罗斯福总统很快就发现，尽管他在竞选中极力鼓吹旧的传统原则，但开支计划的扩张倾向在

---

① 30年代的财政政策，尤其是1932年增加税收所产生的影响，见E.C.布朗"30年代的财政政策：一个重新评价"，《美国经济评论》1956年12月。

② 引自弗雷德里克·C.英雪尔和奥维尔·F.波兰德《美国政府的费用支出》(纽约：多德公司，1964年)。

③ 要想了解30年代初美国经济学家的态度，尤其是那些与芝加哥大学有些瓜葛的人的态度，见罗尼·戴维斯《新经济学和旧经济学家》，(阿曼斯：爱荷华州立大学出版社，1971年)。

政治上是无法避免的，而增加税收却难以做到，只要不是彻底违背传统原则，只要某个时期被视为非常时期，只要其周围的经济学家能提出充分的理由使创造赤字不受阻挠，政治决策者随时都准备顺应支出扩张的倾向，甚至当他嘴上仍在振振有词地鼓吹传统原则时也是如此。

因此，早在1936年以前，凯恩斯主义的教条在政治上的渗透就已经完成了第一步。在经济萧条时期，当维持预算平衡需要采取具体的措施增加税收和（或）减少政府开支时，传统财政制度内部的政治弱点就暴露出来了，平衡原则在潜移默化中被违背了。但是，在凯恩斯提出他的“一般理论”以前，这些政策措施并不存在于规范的分析模型中（该模型将预算本身视为维持繁荣的最重要的手段）。凯恩斯最根本的创新恰恰就在于为达到这个目的而明确地运用预算手段，这一点按照凯恩斯以前的任何哲学根本不可能想象出来①，正如我们已经指出的，许多经济学家都毫不犹豫地接受了这一新教条。但政治家思想的转变却遇到了未曾预料到的障碍。

在第二次世界大战胜利的喜悦中，凭借着经济学家对其新预言的狂热信仰，《1946年充分就业法案》变成了法律。尽管它的目标不十分明确，但这个条例反映出人们已经接受了政府有责任维持经济繁荣这一观念，并为经济学家提供了一个机会去验证已经大大提高了的社会生产力。但是，人们所怀的期望由于战后凯恩斯主义经济预测学家的失败而被彻底地毁灭了。人们最初对凯恩斯主义寄予的厚望消失了。政治家和公众对宏观经济政策的规划采取了一种观望和等待的谨慎态度。

---

① 哥特弗里德·赫伯特在研究了凯恩斯之后指出：“没有一个‘古典’经济学家象凯恩斯那样，用那么大的精力和热情，借助一般理论基础来鼓吹放松货币供给，并实行赤字开支，许多正统经济学家坚决反对这些政策”。见赫伯特在阿尔温·H.汉森专题讨论会上的发言“历史的回忆”，《经济学季刊》，1976年2月。

内在弹性

40年代末，许多凯恩斯主义经济学家开始舔自己的伤口，将他们对凯恩斯教条的解释局限在初级教科书内，并开始进入他们在30年代末曾涉足的领域寻找出路。政治家对创造预算赤字的明显的冷淡，以及经济学家所做预测的局限性都表明，更有效的应用预算手段必须得到当权者对消极失衡的默许。尽管预算赤字的创造并非是为了实现期望的宏观经济目标，但预算的双方也应按照各自在实现这些目标过程中带来的副作用进行（至少是部分地）评估。如果政治家对经济的复杂性能够认识到这个程度，那么实现理想的凯恩斯政策模式的第二个主要步骤就应该付诸实施。一旦认识到预算赤字本身正是恢复繁荣的一个主要手段，那些原先断言反对采取措施调节消极失衡的政治家也开始这样做了。政治家一面检讨由赤字所反映出来的财政失职行为，一面又紧紧抱着前述起反作用的财政手段不放，这是一种情形；而一旦这些政治家认识到，现行赤字本身就提供了一种使经济达到预期产出和就业水平的手段时，情形就大不一样了。

一旦赤字的产生被视为校正力量，一旦可供选择的预算方案按其校正潜力的大小来评估，那么，人们对制定预算的态度的转变中只有一个极小的部分与目标实现的可能性有关。经济学家迅速地引入了“内在弹性”作为财政帐户的双方即税收和支出的一个原则。若其它方面不变，为了确保整个商业周期中收入的广泛变动，就“应该”征税。收入的变动与基本经济总量的变动具有相同的特征，但其变动幅度往往比后者更大。同样地，作为预算的另一方，开支和特别的转移项目“应该”恰当安排，以使其在整个周期内的变化与基本经济总量的变化具有相反的特征和不规则的变化幅度。这些关于制定预算的内部结构的后凯恩斯主义观点支持了这样一种政治倾向：对个人收入征收累进税，同时计征公司收

入税和（或）利润税；在开支方面则开创或增加福利性的转移项目。①

假想的预算平衡

然而，尽管消极失衡已被接受，尽管在诸多财政原则中内在弹性在某些方面受到人们的赞赏，但在政治上向凯恩斯经济学的转变中还有极为重要的一步有待于进一步完成。预算平衡或失衡与收入、产出和就业有间接的关联。而预算平衡和国民收入水平之间的具体关系在早期研究财政政策的经济学家的论述中根本就没有涉及到，它也肯定不曾进入到政治领导人的头脑中去。在早期模式中，凯恩斯财政政策要求谨慎地使用预算手段以达到最佳的收入和就业水平（这是“功能财政”的原则），而不必考虑预算平衡或失衡的问题。确实，早期的许多论述都认为，为了保证经济繁荣，永久的和持续的预算赤字制度将是必要的。

但是，当经济学家对1946和1947年所作的预测被证明是错误的，是通货膨胀而不是经济停滞作为一个出人意料的问题出现在美国经济中的时候，预算平衡的问题就必然要提到日程上来了。即使是最虔诚的凯恩斯主义者也不会在充分就业和高国民收入时期主张支持预算赤字的创造。换句话说，一旦实现了预定的宏观经济目标，预算就“应该”达到平衡。这个结论也为将政府预算平衡或失衡的程度与基本经济状况联系起来提供了一个原则。

由于预测方法的局限性，以及政治制度对任意的预算调节的限制，经济学家开始把注意力转移到内在弹性上。有人认为，借助这种弹性，凯恩斯的政策模式甚至可以在消极失衡的限制性背景下加以应用。凯恩斯的理论在确定预算计划的长期目标时还是

① 较早的分析，见理查德·A. 马斯格雷夫和默顿·H.米勒“内在弹性”，《美国经济评论》，1948年3月。

有其用武之地的。除此之外，经济学家还有其它方面的贡献。政府预算何时应该平衡？计划开支何时应该完全和计划收入相抵销？后凯恩斯主义对此作了明确的回答，预算的开支和税收双方都应在一个基本稳定的基础上进行计划，从而在实现预定产出和就业目标时也能实现总体平衡。

建立在某种假设的国民收入水平上的预算平衡（这种平衡与实际的收入和开支之间的任何平衡恰好相反）成了税收和开支定量变化的准绳。1947年，经济发展委员会曾提议，将这种假想的预算平衡办法付诸实施。①1948年，密尔顿·弗里德曼又以更加复杂的形式重新提出这个建议。②到了40年代末和50年代初，专业经济学家取得了"极大程度的一致"，支持这一假想的预算平衡模式。③

货币政策和通货膨胀

经济学家对内在弹性和假想国民收入水平上的预算平衡的论述主要有两个动因。第一，如上所述，经济学家认识到简单的随意性预算管理不符合时代的精神。其次（与第一点同样重要）是截然不同的历史背景。凯恩斯经济学及其政策模式基本上是在国民经济不景气的年代里逐步发展起来的，伴随着它的是高失业率和过剩的工业生产能力，基本上不存在通货膨胀的压力。相反，

---

① 经济发展委员会：《税收和预算：自由经济繁荣的计划》.（纽约：经济发展委员会，1947年）。沃尔特·W·海勒在"10年来经济发展委员会的稳定预算政策"（《美国经济评论》1957年9月）一文中曾经探讨过这一建议及其理论前提。

② 米尔顿·弗里德曼："经济稳定的货币和财政模型"，《美国经济评论》1948年6月。

③ 总结性的讨论参见海勒的论述。值得注意的是，海勒将"平级预算政策"和"稳定预算政策"区别开来，并极力支持后者。

第二次世界大战以后则是一个产出迅速增长、接近充分就业、通货膨胀日益严重的时期。

凯恩斯主义将预算提高到宏观经济政策的主要手段的地位，而同时将货币政策贬到辅助地位，其主要背景是断言大萧条时期可能出现流动性陷阱。实际上，这一基本模式与凯恩斯认为货币控制不可能有效地用于减缓通货膨胀的威胁的分析没有什么两样。严格地说，凯恩斯的理论并不是说货币无关大局，而是指货币的作用是不均衡的。按照货币理论，高利率是抑制通货膨胀的一个手段。但事实上，无论是在景气还是在萧条时期，只要能坚持财政政策原则，就无需起用这种政策工具。

第二次世界大战以后，凯恩斯经济学家更急于想使杜鲁门时代的政治家信服，一个低利率、“宽松货币”的永久制度最终一定能够实现。但是这样一种“宽松货币”体制中的财政制度（它需要预算盈余的长年积累才能形成）的形成并不是一帆风顺的。随着通货膨胀的日益严重，在1951年的实践中，人们又可以重新发现采用了货币及金融控制手段。相应地，在当时的讨论和教科书中对政策模式的侧重点也有所转移。“绳子只能拉不能推”，这形象地说明金融政策适用于限制总支出，而对扩大开支不起作用。

货币政策工具的这种单向性使我们探讨政治家的思想向凯恩斯主义转变的努力变得困难起来。如果没有随着1951年财政部—联邦储备协议而来的金融政策方面的剧烈变动，我们可以更直接地看一下艾森豪威尔时期的历史，从而了解凯恩斯财政政策模式应用程度。但这种变动实际上发生了，而且在整个商业周期内不均衡地使用政策工具方面没有任何“非凯恩斯主义”倾向。“宽松预算和紧缩通货”交替出现的体制标志着传统财政教条与六七十年代的凯恩斯主义热潮分道扬镳的交叉口。

50年代的理论和现实

我们应如何划分艾森豪威尔时期？50年代的财政政策完全反映了凯恩斯的理论吗？从政治上看，我们应该把这一时期称为“前凯恩斯主义”还是“后凯恩斯主义”时期呢？

由于某些原因，答案一定是模棱两可的。商业周期相对剧烈的动荡使我们无法确定性地考察政治意图。没有任何历史记载能够说明曾有人表现出这样的政治意向，即积极地使用预算并使之成为保持高就业和产出水平的工具。相反，历史记录所表明的是在政治上对消极预算失衡的默许，以及在经济增长大幅度下降时期适时运用预算工具的空头承诺。艾森豪威尔时期的政治经济学明显地与60年代不同（我们可以明确地将60年代的政治经济学称为“后凯恩斯主义”），但它与20年代的经济学已经相差甚远了。

这个时期的许多理论辩护都是属于前凯恩斯主义的，其主要依据是预算平衡和其它宏观经济因素。高就业和价格水平的目标之间的矛盾（这一矛盾在大萧条时期并不引人注目，只是到了40年代后期才日益尖锐起来）将最虔诚的凯恩斯主义者与其反对者截然对立起来。前者（几乎毫无例外地）总是将高就业列为最应该优先考虑的目标，而忽视了通货膨胀的危险。那些拒绝接受凯恩斯政策模式的反对者则采取相反的态度，宁愿接受一个较低的就业水平，以此换取在抑制通货膨胀方面更加保险。艾森豪威尔政权就是带着既要根治战后的通货膨胀同时又力争扩大联邦支出的并行政策目标登台的。经过修改的宏观经济替代目标（这些目标显然是在不理解也未接受凯恩斯政策模式的基础上建立起来的）足以解释艾森豪威尔这位政治领袖所表现出来的行为。也就是说，50年代的政治家（单从其行为来看）并未违背凯恩斯以前的教规。自然，他们受到了“凯恩斯主义者”的尖锐批评，但这

些批评更多地集中在通货膨胀和失业两者之间已知的替代价值上，而不注意是正确地还是错误地利用了政策工具。

但是，我们必须在另一个评价水平上看一看这些决策者的分析前提。他们了解就业和通货膨胀之间存在着替代关系吗？（这一替代几乎得到了全世界的承认并在近10年里引起经济学家广泛的讨论）艾森豪威尔的经济政策是建立在容忍较高的失业率以换取较稳定的价格水平的意图之上吗？如果事实给出了一个肯定的回答，我们就可以说，政治向凯恩斯经济学的转变是机械地完成的。我们是经济学家，很自然，要想说明和解释历史事件"好象"就是经济学家的模型所导出的结果，简直不费吹灰之力。50年代的宏观经济学用这样的术语来解释是再恰当不过的了。可以说，艾森豪威尔这位政治领袖是被一种既害怕通货膨胀又担心失业的矛盾心情支配着。

但是，如果我们将50年代的理论与现实联系起来重新考察，如果我们不戴着经济学家的变色镜来观察问题，"前凯恩斯主义者"的桂冠更适合于戴在艾森豪威尔派的政治家而不是其反对者的头上。这10年的历史是经济系统具有内在稳定性的一个范例，税收并非高得无法忍受，政府开支也并未超出界限，中央银行恰如其分地发挥了它的作用。没有任何政治上的偏向去利用联邦预算达到一些假设的或作为目标的国民收入增长率。乔治·汉弗莱和罗伯特·亚当逊的经济学与30年前安德鲁·梅隆的经济学没有什么两样。① 当然，经济学家们的经济学是截然不同的。在20年代，经济学家和政治家之间并不存在明显的政策矛盾。相比之下，到了50年代，知识分子中的经济学家及其政治上的伙伴之间

① 在《税收：人民的事业》，（纽约：麦克米兰出版公司，1924年）一书中，梅隆不仅指出"政府正象是一个企业，她能够并且应该按企业原则来营运……"，而且评论道："战争以来有两条指导原则支配着政府的财政和金融政策，一个是预算的平衡原则，另一个是公债的偿付原则。自从出现以来，这两条原则就一直是政府的最基本的政策"。

的紧张情绪日益增长。决策者由于没有接受凯恩斯理论，仍坚持老掉牙的财政公平原则而受到凯恩斯主义经济学家的严厉斥责。这些言论为60年代的政策转变打下了坚实的基础。

但是，如前所述，20年代和50年代仍有很大的区别。尽管有人极力反对积极地利用预算以平抑宏观经济中的剧烈波动，但消极赤字总算被接受了。联邦政府预算中的内在弹性既得到了承认，又能发挥它应有的作用。而且，尽管在理论上要求在经济复苏时期应该积累预算盈余，但在实际上并没有采取任何措施去保证这巨额的盈余。收入的增长被新的支出承诺所低销，艾森豪威尔的领导并未有效地抑制这种支出膨胀倾向，相对于战后初期来说，公债也丝毫没有减少。

财政刹车

艾森豪威尔当局由于在1958年的萧条期间和此后时期内未能采用有效的财政政策而受到最严厉的批判。这个时期也存在着迅速削减税收的政治压力，在国会中的民主党领导人的倡导下，一项将当年120亿的巨额消极赤字变为复苏期间(1959年和1960年)的预算盈余的计划应运而生。联邦开支增长率降了下来，尽管面临着持续的高水平失业，预算对国民经济的影响也相当迅速地由不利转为有利。

正是在艾森豪威尔政府的最后几个月里，在经济学家的政策讨论中开始出现了“财政刹车”的概念。这个概念是在假定的国民收入水平上保持预算平衡的原则，以及收入将随时间而增长的认识这两者相结合的基础上经过引申发展而来的。在1959年和1960年恢复时期，艾森豪威尔的预算政策由于明显地侧重现期的而不是未来的收入和开支而受到尖锐的批判。根据规划的正常的增长途径来确定一个目的是“高就业”的国民收入水平，然后预测在这个收入水平上按现有计划将会得到的税收以及政府支出，我们就

可以对假想的预算平衡进行验正。初步的验证表明，艾森豪威尔当时的预算政策在一个旨在提高就业的收入水平上完全有可能产生盈余。也就是说，尽管实际表现出来的收入和支出并未反映出估算盈余，但如果国民收入能达到一个更高更理想的水平，那就可能出现盈余。但是，由于实际的国民收入低于这个目标水平，且由于盈余的可能性依赖于税收—支出结构，预算工具本身所起的作用正好与实现国民收入目标水平的宗旨背道而驰。这个结果似乎恰好与这样一种认识吻合，即预算本身就是国民收入的一个重要的决定因素。甚至在收入的目标水平实现以前，预算就开始对总需求产生深远的影响，这种“财政刹车”正是我们所必须避免的。①

这个分析所遵循的是与一般常识格格不入的预算模式。经济复苏时期，预算赤字的蓄意创造，或比原来更大的赤字创造，提供了一个在高就业的收入水平上确保实现预算盈余的方法。在稍后的地方我们将进一步讨论这个观点。这里我们只是想说明，这是1960年华盛顿舞台上的经济学家的聪明才智中最闪光的一点。这一点，再加上缓慢的复苏本身，构成了肯尼迪“新领域”纲领的政治学和经济学基础。

政治反对派

在肯尼迪总统执政最鼎盛的时期，他或许可以将自己称为伯里纳。但在其执政之初，他算不上一个凯恩斯主义者。正如赫伯

① 60年代初对收益分享感兴趣。在当时，其部分原因就是试图借以抵销财政刹车的影响，为了避免削减税收所导致的财政刹车，有人提议将收入转移给州和地方政府，欲参考当时的“海勒—皮茨曼提案”，见沃尔特·W．海勒的“加强我们联邦的财政基础”、《政治经济学新编》（坎布里奇：哈佛大学出版社，1966年）和约瑟夫·A．皮茨曼的“为州和地方政府筹资”，《联邦税制专题论文汇编》（纽约：美国银行家协会，1965年）。

特·斯坦所指出的那样，“肯尼迪的财政思想是因袭惯例。他信仰预算平衡，但他也了解在某些情况下预算不能也不应该平衡；他拥护预算平衡，在这方面他象大多数其他人一样而不象一个现代‘经济学家’。①但肯尼迪总统的经济顾问无论是按“凯恩斯主义”一词的字面还是按内涵意义来说都是地道的凯恩斯主义者。他们意欲推行一套完整的预算政策以实现高就业水平和经济增长率。他们相对地不那么关心这种政策可能带来的通货膨胀危险。就业和通货膨胀之间的替代被引入他们的经济过程模型中，他们愿意接受这些模型所给出的相对有限的通货膨胀，并以此作为高就业的代价。

但是，这些经济顾问同时也是加尔布雷思主义者，他们宁愿通过扩大联邦支出而不愿通过减少税收来增加需求，而且，他们极力支持“放松银根”这个低利率的政策旨在刺激国内投资。这些调节方式正好顺应了施加给民主党政府的政治压力。因此，1961年至1962年初，人们不再讨论减少税收。尽管人民经济持续萎缩不振，但人们仍将它归咎于艾森豪威尔领导的无能。收支平衡的困难使凯恩斯主义者提出的货币政策得不到采纳，大幅度增加联邦开支的提议尽管遭到国会的反对，但仍畅通无阻，这一点已为肯尼迪总统所充分认识。因此，尽管总统经济顾问们极力鼓吹刺激经济，但这一做法在一定程度上受到了限制。

政治凯恩斯主义：1964年的减税运动

传统财政教条的原则直到60年代初在现代经济学家的猛烈抨

① 赫伯特·斯坦《美国财政革命》（芝加哥：芝加哥大学出版社，1969年）。我们应该感谢他对凯恩斯之后到60年代末这这段时期的财政政策史所作的详细论述。我们的看法与斯坦不同，这主要是因为我们是在10年之后才对历史进行评价。尽管凯恩斯主义者仍在为其主子辩护，但这一时期的历史记录已经大大削弱了经济学家对凯恩斯基本理论的信仰。

击下崩溃为止，一直受到时强时弱的攻击。自40年代经济学家的思想开始转变以来，它所赖以存在的基础日渐动摇。尽管有许多反对的观点，但政治上对积极财政政策的阻力在整个50年代逐渐减弱。但是，如果要选出一个标志着在政治上完全接受凯恩斯政策模式的单独事件，则非1964年的减税运动莫属。这一主张最早提出于1962年，紧接着在1963年经过激烈辩论并正式形成决议，最终于1964年初得以实施。它表明政治决策者可以、也确实在运用联邦预算以争取实现国民经济的预期目标。尽管出现了预算赤字，尽管没有出现经济萧条，但税率却实实在在地降低了。这一崭新的措施所依据的理论完全属于凯恩斯主义的范畴。梅隆—塔夫脱—汉弗莱的观点，即降低税率（无论何时和怎样起作用）可以提供一个确保繁荣的经济发展道路，却一直无人问津。相反，税收之所以要在已知的国家资源水平上减少是因为国民收入未达到它可能实现的水平。经济增长了，但速度不够快。由于削减税收所导致的赤字增加成为一种动力，推动经济走上增长的轨道。没有人提出相应的增加开支的改良主义观点。少征的那部分税收也未完全用于再分配，其目的十分简单明了，即把国民经济恢复到可能的增长速度上。

我们是否能够设想，经济学家对他们重新奠定起来的地位感到欣喜若狂？“新经济学”经过长时间的阵痛已经降生；政治家的思想终于发生了转变；凯恩斯革命已经成为现实，其原则从此被深深地嵌印在政治家的头脑中。这个时期确实是经济学家最美好的时期。

但这样的日子只有几天或几个月的时间。他们(我们)为什么竟变得如此天真？这个问题在1965年以后不久就提出来了。它使那些最狂热的人感到苦恼。难道说，下一个10年（1965—1975）以及此后财政政策就无须预测并进行适当的安排了吗？或者说，正做着未来的卡米洛特之梦（他们梦想着民主财政政策将会一劳永逸地被凯恩斯勋爵的财政原则取而代之）的经济学家能改变他

们的看法吗？我们将对这些问题进行深入的讨论，但此处我们只是探讨一下政治家的思想向凯恩斯主义原则转变所带来的结果。正如我们所指出的那样，这个转变是一个逐渐完成的过程，经历了几十年的时间，1964—1965年是这一转变的历史性分界岭。在此之前，美国的财政政治不管是在理论上还是在实践中至少部分地属于“前凯恩斯的”。1965年以后，尽管在其理论中仍残留着某些传统教条的因素，但实质上财政政治已经完全属于“后凯恩斯主义”了。

所有的后果都可从历史记录中看出，1964年以后，美国的财政政策开始了一个新纪元。1968年创记录的250亿美元赤字曾暂时地使1969年（即尼克松执政的第一年）的财政政策回到了传统的轨道上。但紧接着，联邦政府预算爆炸性地急剧上涨，赤字也迅速大量地增加。1971和1972连续两个财政年度的赤字都超过了230亿美元，这为尼克松1974年的所谓“预算之战”埋下了伏笔。“预算之战”是尼克松在水门丑闻以前所做的最后一次努力，他试图使开支与收入保持一致。在1973财政年度里，赤字降到了实际所能承受的水平上，但在1975和1976两个财政年度里又达到了危险的边缘，两年的总和超过了1 000亿美元。尽管有些人仍会坚持自己的政治信仰，但谁又能对将来的财政状况充满信心呢？

玄机不在于财政政策史本身，而在于社会科学家，尤其是经济学家，未能充分估计到传统的财政责任原则的废除所带来的后果。一旦通过民主选举产生的政治家以及他们身后的选民最终认识到了预算平衡无关紧要，那么靠什么来低御经常出现的开支压力呢？其结论可以、也应该在最朴素的行为分析水平上推测出来。我们将在第二部分考察预测方法的失败之处。事实表明，简单的分析方法也是可行的。1964年减税以后，公共产品和服务的“价格”似乎有所降低，但我们为什么未能预见到人们愿意“购买”更多商品的内在动因？为什么我们没有预先充分认识到60年代后

期出现的伟大的社会①——越南开支大爆炸？

经济学家、政治家和公众

凯恩斯主义经济学家对这些问题早已胸有成竹。他们强调凯恩斯主义政策基本模式的普遍适用性，而将财政—金融方面的失败归咎于政治家。他们认为，如果60年代和70年代的政治决策者（尤以林登·约翰逊和理查德·尼克松最为典型，他们在自由知识分子的词典中留下了一个永久性的坏名声）能听取经济顾问的意见，象"卡米洛特之梦"中他们的化身那样去做，经济的灾难就不会降临。总而言之，如果凯恩斯主义经济学家的理论得以实施，经济状况将变得十分完美，甚至在一定时期会出现预算盈余。开明的政治领袖也会听从经济顾问的劝告，在1965年以后提高税率，并努力使联邦政府国内开支的增长保持缓慢，以弥补在越南的支出的差额。

为了推脱他们自己对1965年以后的财政状况所应承担的责任，经济学家很少注意到在一个民主社会中政治家所处的地位。自罗斯福的新政时期以来，当选的政治家一直生活在一个对支持者的回报与公共开支项目膨胀之间的辨证关系之中。谁能设想，一个普通人当选后能按照与我们其他人不同的方式来执掌政务？对30年代以来当选政治家的开支倾向的唯一有效的限制是我们历史上世代承袭"财政制度"，一个包括支出与收入的平衡原则在内的完整的原则体系。令人费解的是，为什么一旦废除这种限制，当选政治家的行为方式就会变得与我们在1965年以后所观察到的迥然不同？我们难道能期望总统和国会，民主党或共和党能在经济繁荣时期提出并实施大幅度提高税率的政策吗？在卡米洛特

---

① 伟大的社会（Great Society）是美国总统约翰逊的施政纲领，其主要内容是实行社会福利。——译者注。

之梦中，政治家之所以听从经济学家的劝告是因为这种劝告直接地与自然滋生的政治压力是一致的。经济学家为什么认识不到，在一个凯恩斯主义政策直接与自然压力背道而驰的环境里会出现截然不同的结果呢？

功能财政与假想的预算平衡

回顾历史，我们或许能够发现，人们企图政府预算“应该”在某个假想的国民收入水平（它代表了最大生产能力或充分就业的产出水平）上达到平衡的原则来取代平衡预算原则，这早已动摇了凯恩斯主义的根基，在其早期最朴素的叙述中（以阿巴·勒纳的叙述最为清楚），凯恩斯主义政策的模式并不包含类似的平衡预算这样的原则。功能财政完全不需要这样的原则。征税是必要的，但不是为了弥补公共开支，而只是出于延缓和避免通货膨胀的目的。① 探讨一下“究竟是什么使得”凯恩斯主义经济学家听从勒纳的教诲是十分有趣的。政治领导者和公众所受到的“教育”是相当不同的。制定政策的原则也变得更加简单，它不会超过理论的范围去说明人们已经吸取了必要的教训，政治上可行的有效的功能财政制度已经建立起来了。

但所有这一切都不是现实。即使是凯恩斯主义经济学家也不愿抛弃经过时间检验的看法，即政府支助的公共部门的膨胀一定和人们愿意购买公共产品和服务的倾向有关，就象通过征税的立法活动所间接地表现出来的那样。但财政帐户上两者间的这种关系是怎样和凯恩斯的基本信仰（它要求摈弃平衡预算的原则）协调起来的呢？我们已经对这种关系的发展进行了叙述。从最先对消极失衡（产生于在整个商业周期内一定能达到平衡这一假设的基础上）的默认，一直到更加复杂的情况，即预算平衡的原则可

① 阿巴·p.勒纳“功能财政和联邦债务”，《社会研究》，1943年2月及《控制经济学》。（纽约：麦克米兰出版公司，1944年）。

以重新恢复，但这个平衡是在某个假定的国民收入水平上达到的平衡。现在，我们必须更认真地探讨一下这个新原则给政治决策者带来的负担。经济学家告诉他，高就业水平上的预算平衡是最理想的，而且支出和收入两者都应该按照能实现目标收入水平的方向进行调整，一旦这一过程完成之后，他又会被告知，应该默认各种经济力量对比的结果所造成的赤字或盈余。一直到我们认识到，这实际上为无限度地定义什么是"高就业"的收入水平提供了借口以前，这总是一个相当富有吸引力的方案。而且，它似乎"内在地"在失业和通货膨胀之间建立起一个假想的替代关系（这种关系可能存在，也可能不存在）。

出于预算平衡的目的（或者，如果可能的话，出于超平衡的目的），究竟要选择哪一个假想收入水平？高就业收入水平并不是唯一的，任何时候都可能产生纯粹的结构性失业，经济学家一定会继续为结构性失业的程度和范围争论不休。如果规定，目标收入水平应该是可以达到而又不致于导致通货膨胀的水平，我们可以得到更明确的定义。但是，如果结构性失业普遍存在，在现实失业率比政治家所能接受的水平更高的情况下，这种预算原则仍能保持收入和支出的平衡。在这种情形下，我们可以设想一下施加在凯恩斯理论诞生40年后仍在试图证明预算赤字不存在的政治家身上的压力。

在财政和金融工具的职责划分方面也存在着难题。按照假定收入水平上的预算平衡原则，人们总是将包袱背在货币当局和金融工具的身上，而且运用预算一财政手段去实现不可能达到的目标也加重了这一负担。例如，我们来看一下1975年的情形，失业率和通货膨胀率两者都约为8%。经济学家和政治家一定（也确实）按照假定收入水平上的平衡原则为当时出现的预算赤字辩护，并主张增加这些赤字。因此，通货膨胀转而可"解释"为结构性因素（调整价格）所致，或是由于货币当局没能有效地限制需求所致。在后一种情况下，货币主义者由于片面地强调通货膨

胀的纯货币原因而总是倾向于间接地支持凯恩斯的论点。他们允许政治家在坚持就业平衡原则的同时增加预算赤字，使公共部门的规模在这个过程中上下浮动。在通货膨胀的责任可推卸到货币当局身上的情况下，尽管人们接受了这种预算原则，财政政策的限制性作用在政治上却被大大削弱了。①无论是货币主义者还是凯恩斯主义者都无法使其两全其美。“放松银根”无法解释通货膨胀和“财政刹车”造成的失业。这恰恰是对1975年政策模式的最佳解释，它一方面造成了减税的压力，另一方面又促使采取了较复杂的金融政策措施。

---

① 亨利·C.沃里奇（经济学家，联邦储备委员会成员）早就充分认识到货币主义者的这种看法所必然导致的后果。他曾说道：“逐渐地，货币主义者的观点将在政治争论中起作用……。当选的人民代表已经认识到货币主义者所持观点的诱人之处，它可以削弱财政政策的作用。只要中央银行正当地行使职权，赤字就不会构成严重的威胁。”沃里奇还写道，货币当局“由于某种原因，总是对凯恩斯主义抱有一定的信心。”引语来源于亨利C．沃里奇“从乘数到数量的理论”，油印本，1975年5月23日。

5. 功与过的评价

导　言

我们已对凯恩斯理论在我们的国民经济和政治背景中的应用进行了阐述。我们已经指出，其后果是赤字、通货膨胀和日益增大的政府规模。但我们因此就可以说，这一定是一个糟糕的结局吗？许多经济学家认为，凯恩斯理论使经济政策的质量有了很大的改善。他们认为，赤字是一个有用甚至必要的工具，它对于宏观经济管理来说可能是十分必要的，而通货膨胀只不过是为了减少失业而支付的一个必要的小小代价。而且，政府规模的扩大从某些方面来看不是祸根而是福音，因为它改善了宏观经济政策的潜在效率。当代凯恩斯主义者一定会认为，自从政府采纳了新经济学的理论以后，经济的运行已经明显地得到改善，由于实际的决策者受到了凯恩斯原则的教育，经济得以保持在稳定的范围内更好地运转，如果他们不了解凯恩斯原则，经济就有可能突破这一范围。直到1970年，肯尼思·E·鲍丁（他本人并不是一个凯恩斯主义空谈家）还写道：

第一次世界大战以后的20年里，我们遇到了大萧条和动荡不安的国际形势，这种国际局势被希特勒及伴随而来的第二次世界大战的灾难所打破。而第二次世界大战后20年，我们的经济没有遇到大萧条，只经历了几个小波折。美国出现了历史上最长的持续高就业和经济高速增长的时期……尽管并非所有这些都是经济学的功劳，但毕竟有一部分是属于它的。哪怕是极小的一部分，它所获得的收益与在经济学方面的投资相比也一定是十分巨大的，这方面的投资确实是微乎其微的，而收益（如果我们未曾发

生的萧条的成本来衡量的话）则需要用数以千万计的美元来计算。因此，按照相当合理的假设，自第二次世界大战结束以来，经济学的收益率已经增长了成千上万倍。毫不奇怪，我们可以发现经济学家的工资也特别是最高的①。

当然，我们不能否认凯恩斯理论对我们经济秩序的建立确实起到了一定的作用。但我们认为，这些作用并非完全都是建设性的。凯恩斯主义并非象它的辩护士所鼓吹的那样是社会的福音，而是对社会的一个方面的损害。索伯的评论指出，在政治上，凯恩斯主义孕育着一种相当严重的社会弊病。经过一个较长的时期，它将使民主社会的功能丧失殆尽。我们本章的目的就是要评估这种损害的程度，更详细地探讨一下凯恩斯主义（在一个实际的政治环境中）所付出和将要付出的代价，它在将来也仍是一个重要因素。

历史的总结

预算赤字，通货膨胀和政府相对规模的加速增长，所有这一切都已经变成了后凯恩斯时期以来美国政治经济的特征，实际上，我们下面所列举的一些事实对于我们每个人来说都是显而易见的。历史记录本身并不会产生矛盾，但在历史记录与凯恩斯理论对政治决策所产生的影响之间却出现了不一致。我们还要再次强调，我们并不将每一件事情都归因于凯恩斯革命，在战后时期持续的通货膨胀压力和公共部门规模加速膨胀的背后，一定还存在着凯恩斯主义之外的推动力。我们的看法更为客观，在我们所观察的历史记录中至少有一部分可以用凯恩斯理论的影响来“解释”。

在1961--1976年间，只有一年联邦预算出现了盈余，其它15

① 肯尼思·E.鲍丁《作为一门科学的经济学》，（纽约：麦格雷-赫尔出版社，1970年）。

年皆为赤字，累积的赤字额超过了2 300亿美元，其间也伴随着隐隐约约的预算平衡的趋势。1960年，美国各级政府（包括联邦、州和地方政府）的公共开支总额曾达到整个国民收入的32.8%，1975年又进一步提高到43.4%①，而且尽管1964年以来实行了减税政策，但政府开支的增长额仍占国民收入增长额的50%左右。在这个我们认为比较开放的经济管理时期，消费品价格几乎上升了90%

这一凯恩斯时期与1947—1960年的过渡时期形成了鲜明的对比。1947—1960年期间，有7年赤字、7年盈余。赤字总额约为

① 我们不能将这个时期州和地方政府开支的增长直接归因于抛弃了平衡预算原则，因为这些机构没有创造货币的权力。它们被类似传统财政原则的清规戒律牢牢地限制住了。但尽管如此，我们仍可以说，联邦政府对开支倾向的放纵大大影响了全国对公共开支的态度。而且，州和地方政府开支对增长中的相当一部分要归因于联邦政府对下级政府的默许所产生的诱导作用以及联邦政府的授权、立法、行政和司法等部门。

根据这些情况，我们可以说，自1960年以来，州和地方政府开支相对于联邦开支来说实际上有所增加，1960年，州和地方政府的开支是联邦开支的53.5%，但到1975年，这个百分数已经提高到62.3%。这些数字参见于《总统经济报告》，（华盛顿：美国政府出版署，1976年）。这就表明，政府规模的膨胀尤以低级政府机构最为迅速。

但是，这些数字极容易使人误入歧途，因为它们之中有一部分属于州和地方政府的那些靠联邦政府的拨款来支持的开支。这种拨款1960年为69亿美元，到1975年猛增到483亿美元，从上述数字中扣除这种拨款，情况则不大相同。州和地方政府的开支在1960年变为联邦政府开支的46.1%，到1975年只增加到48.8%，而且，联邦拨款一般是在配合的基础上提供的，这就要求州和地方政府配合一部分支出，从而刺激了更多的州和地方政府开支。这部分开支（它是联邦政府投入拨款的刺激结果）也应归咎于联邦政府，如果假定，每一美元的联邦拨款将会刺激州和地方政府增加开支20美分，则州和地方政府开支与联邦开支之比在1960—1975年期间是比较稳定的，只从43.9%上升到44.8%，20%的刺激率这个数字与爱德华·E.格兰里奇“联邦政府刺激州和地方政府开支的各种政策：效果的比较”（《美国税收杂志》1968年6月）一文中的数字是一致的。

310亿美元，基本上为300亿美元的盈余所抵销，预算总体平衡到了朝鲜战争时期变得更为明显。消费品价格增长了32%（在大多数和平时期没有出现通货膨胀倾向），这与全盘接受凯恩斯主义以后的情况相比是较低的比率。即使是32%这个数字也夸大了过渡时期的实际通货膨胀程度，因为价格上涨幅度中足有一半是出现在1948和1951两个财政年度里，换句话说，这一时期的正常价格上涨率约为每年1%。①

预算赤字、金融体制和通货膨胀

来源于修正的凯恩斯主义财政制度的预算赤字给经济秩序注入了一种通货膨胀倾向。从直观上看，赤字和通货膨胀之间的关系是很密切的，它也是人们广泛议论的问题。但也有一些经济学家力图否认赤字会导致通货膨胀，这里表明，我们对这一问题的看法是至关重要的。

货币主义者，至少是他们当中的大多数人，将会否认赤字开支本身就是通货膨胀，他们的共同看法是：通货膨胀来自于也只能来自于货币供给中超出对应的商品供给的那个部分，导致或带来通货膨胀的不是预算赤字，而是货币供给的增加。我们不想否认货币主义者的这种逻辑，我们只是想说明，将通货膨胀视为预算

---

① 回顾历史，这样一个时期若在以前应该有预算盈余的积累，并用它清偿了公债，这样看来，杜鲁门—艾森豪威尔时期的过渡性就更明显了。例如，第一次世界大战后，1920—1929年连续10年出现盈余，总额超过了76亿美元，这使国家债务减少了30%，价格基本保持稳定，而且略微有所下降。在1920—1921年的恢复时期，价格迅速下跌，此后一直很平稳，1920和1921年间，批发价格下降了将近40%，而消费者价格只降低了10%多一点。此后，价格基本上保持稳定：批发价格降低了不到3%，消费者价格下降了4%略多一点；而且，政府在经济中所占的比重实际上下降了，从1922年的14.7%（1920年的数字缺），降为1929年的11.9%。

赤字的一个结果，因而间接地把它视为凯恩斯变革的一个结果，也是有道理的。①

在货币主义者的一般理论中，货币供给被视为一个外生的变量，它是由金融当局确定的。也就是说，货币供给被视为与预算赤字无关，我们不否认能建立一个金融体制，在这个体制内货币供给确实与赤字无关。但我们不认为现行金融体制与赤字无关，因为人们可以设想出一种货币供应与预算赤字或盈余无关的体制并不意味着现行的体制也按同样的方式运行。

我们在第八章中将会更详细地讨论到，现行政治和金融体制的运行在预算失衡时能够增加货币供给，在我们现实的体制环境下，预算赤字总是要引发货币膨胀，因此，认为预算赤字带有通货膨胀性质是有道理的。这种看法实际上只不过是对我们现行金融体制所做反应的预测。尽管直接将通货膨胀或多或少地与预算赤字联系起来完全合理，但这种联系并不意味着否认货币主义的观点而赞同财政主义的看法，相反，它肯定了货币主义的观点，并且在这方面走得更远，甚至对暂时性金融制度的反应进行预测。②

---

① 戴维·兰德勒和迈克尔·帕金持有类似的观点，他们写道：政府之所以难以在货币供给过程中有效地发挥限制预算的作用，关键问题在于靠从中央银行借款支持的膨胀性财政政策将会带来持续的货币膨胀……据此看来，货币膨胀是否为通货膨胀的唯一"根源"就是我们讨论的主要问题。"通货膨胀概述"，《经济杂志》1975年12月。

② 自1960年以来，在巨额累积赤字的同时，适销的公债发行的期限也缩短了。1960年，在这种债券中，期限短于一年的占39.8%，到1975年，一年以内的债券已增加到55%。而在1960年，这种债券中期限为10年或更长的占12.8%，到1975年则降为6.8%。公债期限的缩短促使那个时期出现的预算赤字彻底地货币化（资料来源：联邦储备报告）。

通货膨胀、预知的和未预知的

有关通货膨胀的经济文献对预知的通货膨胀和未预知的通货膨胀之间的差别有许多论述，这些差别表面上听起来似乎头头是道，实际上却常常使人误入歧途。它在很大程度上给人造成这样一种印象，即通货膨胀预先不会有丝毫的警告迹象，这种印象从其认识基础来说就是十分错误的。

未预知的通货膨胀使人们措手不及，而预知的通货膨胀则使人们可以预先加以防范。在第一种情况下，货币供给不知不觉地膨胀起来，推动价格上涨。由于人们预先不知道通货膨胀即将来临，并将发展到什么程度，因而无法在长期计划中预先安排对策。但是，如果通货膨胀被预测出来，人们就会预先知道货币供给将膨胀，价格将以一个预知的速率上涨。这使人们在进行各种活动时能预先考虑到将来的价格上涨。如果一个人预计价格将保持稳定，他或许会借出100美元以换取一年后的110美元，这项投资获得了10%的年报酬率。但假如同是这笔交易，但贷方却发现价格水平上涨了10%，那么在年末他得到的110美元只能使他获得一年以前用100美元就能买到的东西。在这种情况下，未预知的通货膨胀将使他的实际收益减少到零。但是，如果贷方估计价格每年上涨10%，他在一年后能获得121美元的前提下才肯贷出，只有在这种情况下，他才可望收回原来的购买力再加上10%的投资收益率。这个简单的例子表明，未预知的通货膨胀将财富从净贷方转移到净借方，相反，如果是一个充分预知的通货膨胀，这些财富的转移就不会发生。①

---

① 有关分析见鲁本·A.凯赛尔和阿曼·A.奥尔奇的"通货膨胀的作用"，《政治经济学杂志》，1962年12月。

充分预知的通货膨胀也会产生一些轻微的刺激：如自动售货机的经常变化，更经常地使用长除法等。最理想的预测通货膨胀的分析方法能使每个人都肯定地知道价格将按某个特定的年率上涨。据此可知，交易合同中的名目条款将考虑到支付款项的记帐单位实际价值的预期下降来进行调整，这种类型的通货膨胀体制才是一种完善的预测体系，所有的人对未来的价格变化情况都将有完全相同的看法。5年、10年、20年以后每一记帐单位的实际值都可以确定下来，这时的经济生活在本质上与价格水平稳定时期没有什么差别。

尽管预测通货膨胀的完美方法在现实生活中是找不到的，但它也确实为我们解释行为提供了借鉴之处。每个人都知道，当他察觉到未来的通货膨胀前景会出现异常时，他就会改变长期交易合同中的名义费用。多次经历了未预知通货膨胀的人肯定会在某种程度上掌握预测通货膨胀的方法。但这与预测将来必将发生的通货膨胀的程度不完全是一回事，在某种重要的意义上说，通货膨胀总是而且一定是不可预知的。我们并不具有实物经济中的自动稳定性特性，在这种经济中完全预测通货膨胀的体系只是一种特殊的形式。我们所具有的是真正的货币经济内生的不确定性，尽管各种货币制度可以减弱或增强这些不确定性。与理想化的预知的通货膨胀不同，现实生活中的通货膨胀一定会增加人们在把握未来的过程中的不确定性。

为什么要为通货膨胀担忧

许多经济文献中都有一个共同的特点，即普通公众所察觉到的通货膨胀危险都被大大地夸大了。没有几个经济学家同意凯根的观点，将通货膨胀视为九头怪兽。①许多经济学家认为，通货

---

① 见菲利普·凯根《九头怪兽：美国通货膨胀问题》，（华盛顿，美国企业协会，1974年）

膨胀只不过是一个相对说来较为复杂的问题，它使合理的计算变得更加困难，但没有什么其它危害。按照这种理论，通货膨胀最大的代价是货币平衡中的通货膨胀税收所造成的超额负担。在通货膨胀情况下，人们所持有的收支余额的实际购买力比价格稳定或通货紧缩的情况下要小，由此带来的购买力损失就是通货膨胀的成本①，在比较合理的环境中，这种损失是相当小的，与对垄断的福利损失的低估极为相似。

这种观点对我们来说似乎是错误的。通货膨胀的成本远比只考虑福利损失时要大得多。有几位杰出的经济学家认识到了通货膨胀对我们的经济秩序的长期特征所具有的重要意义。约翰·梅纳德·凯恩斯（按其理论，目前的通货膨胀压力常常是合理的）曾写道：

没有任何方法能象放纵货币一样容易掀翻现行社会的基础。这一过程在经济崩溃的边缘与所有经济规律的隐蔽力量进行交锋，其方式使百万富翁们也感到莫名其妙。②

约瑟夫·A.熊彼特评论道：

持继的通货膨胀压力在官僚主义导致私人企业体制崩溃时起着非常重要的作用——作为后果而产生的经济徘徊和停滞又被归咎于私人企业，并成为进一步限制私人企业发展的根据。③

通货膨胀的标准经济分析建立在通货膨胀不会扰乱基本的制度结构这一假设的基础之上，这个假定也同样是令人难以接受的④。根据这一假定，通货膨胀无法调节各种经济力量，无法

---

① 可参见J. J. 贝利"通货膨胀财政的福利成本"，《政治经济学杂志》1956年4月和阿尔温·L. 马蒂"经济增长和通货膨胀财政的福利成本"，《政治经济学杂志》，1967年2月。

② 约翰·梅纳德·凯恩斯《和平的经济后果》，纽约：哈克特·布雷思出版社，1920年版，第236页。

③ 约瑟夫·A. 熊彼特《资本主义，社会主义和民主》，纽约·哈珀和罗出版社，1950年第三版，第424页。

④ 关于这一点，请见阿克塞尔·莱永赫夫德按照这种制度学派的观点对通货膨胀所做的与传统方式截然相反的分析《通货膨胀的成本及其后果》，手写本，1975年5月。

改变经济体制的本质特征。如果采用这种体制的可能性由于分析模式的选择而被排除，那么毫不奇怪，通货膨胀将被看做是无关紧要的。而一旦通货膨胀改变经济秩序的制度结构的能力得到认识，通货膨胀就不会被视为有益于经济发展了。

通货膨胀会改变人们从事各种不同的活动可以获得的相对收益率。各种经济活动或机会所带来的收益的分配在通货膨胀和非通货膨胀的环境中是不同的。当通货膨胀降临时，直接的生产性活动的收益相对于那些确保私人从有效的通货膨胀调节中获益的活动所产生的收益来源要下降。① 例如，开发一种新药之类的活动，比起预测未来价格趋势和建立一种新的可以减轻税务的记帐技巧这样的活动，其收益相对而言会有所下降。通货膨胀对于确保后两种活动的获利关系重大。但是，在一个非通货膨胀环境中，按以上方式利用这种活动是完全没有必要的，而且，资源可以吸收选择就业量。

通货膨胀除了歪曲它所产生的各种盈利机会，还会改变经济的基本生产结构，扰乱市场功能，相对价格也会发生变动，并进而改变资源利用的模式。此外，通货膨胀还给正在运转的市场结构带来了不确定性和错误的信息。跨时计划变得更加困难，会计体系（其信息价值主要取决于货币单位的可预计价值）也将误入歧途并给出了歪曲的信号。结果，各种各样的长期无法自我实现的决策应运而生。资源将被引入这样的领域，那里由于消费者需求的模式被证明与预期的生产模式不一致，从而使持续的就业得不到维持。各种错误将逐渐增加，扰乱厂商和消费者的决策。②

但是，只有当我们考虑经济和政治力量的相互作用时，通货膨胀的最大危险才会引起人们的重视。正如凯恩斯指出的那样，公民个人充其量也不过是一知半解地理解通货膨胀的根源及其后

---

① 见59页注④。

② 有关这些问题及其有关问题的详细论述，见戴维·梅瑟曼："通货膨胀愈甚，失业愈甚"，《税收周刊》1976年1月。

果——第一形象将在一定程度上与最终的现实相混淆。由于这种表面现象，通货膨胀总要错误地归咎于它本身所导致的经济紊乱，这使得凯恩斯变革的通货膨胀后果成为一个严肃的主题，而不是作为第二层的副作用被轻描淡写地一笔带过。

正如我们将在第九章中叙述的原因，通货膨胀（至少当它在以前的金融体制下出视时）模糊了这样一个信号，即公众关心他们的实际收入有所下降的真正根源。在公众看来，个人的实际收入之所以下降不是因为政府征收了更多的实物税，而是由于私人企业提高了其产品的价格。结果，通货膨胀所产生的政治压力总是采取这样的形式，即主张直接限制私人企业的产品价格，而不是公众一致叫喊限制政府所强加的“价格”①。

要想透过制度外壳去观察并辨明私人企业产品的价格之所以较高，实际上完全是因为政府征收了较高税款这一道理。我们必须借助于技巧进行一番艰苦的探讨。对曾经统治着过去经济学学生的各种经济原理的分析得出了未加区别的回答，使我们对简单地把通货膨胀视为税收的一种可替代的形式这种看法产生了怀疑，职业经济学家对这一问题截然不同的看法正好与我们的质疑相吻合。

这些不很完善的理论是在具备了各种基本理论的基础上再加上各种降资刺激构成的。对通货膨胀率估计得比较准确的人一般都将比其他人生活得要好。相应地，通过有计划的行动利用通货膨胀所产生的差异，通货膨胀总是提供了获利的机会。换句话说，个人的行为将直接迅速地影响到他自己的净财富，这就刺激他为获得相关的知识而投资。但是，没有类似的激励会促使个人将资源投入到试图理解通货膨胀根源的努力上。对于个人来说，是否知道他的实际收入损失的根源是私人事业较高的索价还是政

① 这一点表明：和价格水平稳定的情况相比，在通货膨胀情况下，民主将更迅速、更严格地控制私人生产者。一般的经验肯定会支持这一点，但更复杂的验证也是有益的。

府的“高价”没有任何经济价值。①公众不可能直接根据理论知识进行交易，只有当大多数公众都用同样的方法来观察通货膨胀，并为政府改变政策创造了有利的条件时，理论知识上的投资才会具有效益。

因此，从信息方面看，通货膨胀很可能被错误地领会，至少在现行金融体制下是如此。个人也可以透过制度的面纱清楚地认识到通货膨胀，但是，现实的刺激只不过如此：对于个人来说，能否找到对通货膨胀的正确解释无关紧要。与一般的市场选择情形不同，弄清事实几乎得不到什么收益。这两个特征相辅相成，造成了人们对通货膨胀的误解。

被视为实际收入减少之根源的正是私人企业和工会。据此，我们可以说，控制工资和价格成了政府对通货膨胀危机的最普遍的反应，尤其是当通货膨胀持久不衰并日益严重的时候更是如此。这种控制的成本，无论是按其经济价值还是就其对个人自由的限制来说，都应视为通货膨胀总成本的一个重要组成部分。

通货膨胀、预算赤字和资本投资

我们不必成为地道的黑格尔主义者去接受“时代精神”的一般概念，这种精神在60年代和70年代是很时髦的，它随着社会风气和个人作风的普遍败坏而表现出来：对性行为的态度日益自由化，日益下降的清教主义职业道德，产品质量的下降，福利费用的膨胀，私人和政府部门贪污贿赂风气的漫延，以及选民对政治事务日益增长的厌烦感等等。自然，我们不会将上述全部问题或其中的大部分都归因于公众和政治家向凯恩斯主义的转变，但谁

① 即使没有正确地理解为什么会产生通货膨胀这个问题，也可以对将来的通货膨胀率进行预测。每年价格上涨10%的多年经验将会告诉我们交易合同中的名义费用，尽管个人可能将某次价格上涨归因于当时的通货膨胀压力。

能否认，作为凯恩斯变革结果之一的通货膨胀对上述的一部分行为方式起到了各种促进作用。通货膨胀毁灭了人们的期望并产生了不确定性；它增加了人们不公平的感觉，并导致了人们之间的疏远；它激起了行为的反应，反映出人们的时间范围普遍地缩短了。“享受、享受”——我们时代的命令，在一个明天还没有保障而昨天的计划在今天看来完全是愚蠢可笑的环境中，它正是人们合理的反应。①

正如我们所知，通货膨胀在公众的态度中引入和（或）增强了一种反商业、反资本主义的倾向。这种倾向来源于对货币购买力降低的误解以及伴随而来的累积货币索取权价值的减少。它也会影响人们支持强加直接控制的政治企图，这包括了可衡量的经济效益和对个人自由的限制两方面的成本。但是，即使是没有采取直接控制，通货膨胀也会自然形成间接控制这种阻碍生产部门投资、尤其是私人投资的倾向。在一个持续并日益严重的通货膨胀时期，税收很可能发生变动，从而在某种程度上调节个人负债，使之发生诱导通货膨胀的转变；但是，在企业税或公司税上进行类似的调节——调整名义存货利润、改变应折旧资产的价值等，政治上对这种调节的支持不可能成为主要的力量。因此，企业税极可能使通货膨胀期间的私人投资处于更加不利的地位。

标准的会计制度主要是在非通货膨胀的环境中建立起来的。这种技术所表达的经营决策信息当通货膨胀爆发时变得不那么准

---

① 威尔·罗伯克认识到了通货膨胀的这种后果。他写道：通货膨胀以及孕育并接受了它的时代精神，只是法律的普遍衰败的金融方面，而且它和法律有关，无需特别的聪明的我们就可以认识到，财产所有权的弱化与货币及其价值的计量是紧密联系在一起的。事实上，所有权的松驰与货币的松驰也是密切相关的。在两种情况下，坚硬的、耐久的、劳动所得的、有保障的和经过设计长久使用的东西都得让位于脆弱的、暂时的、不劳而获的、无保障的和短命的东西。但这并不是保持自由社会昌盛不衰的那种基础，《福利、自由和通货膨胀》。（吐斯卡路沙，阿拉巴马大学出版社，1964年版，第70页）。

确了。[①] 企业利润被夸大了，这是由于出现了虚假的存货利润和工厂设备的贬值。在通货膨胀的情况下，原有资产的折旧费不足以弥补其贬值的幅度。价值1 000万美元的资产，经过10年通货膨胀后要值2 000万美元，由于最大的折旧费为1 000万美元。如果不动用新的资金，这笔款只能购买原有资产的一半。而且，根据"先入先出"的记帐程序，"利润"也可来源于以新的存货替代旧的存货。[②]

企业利润被夸大的程度十分明显，它所造成的后果也是十分严重的。按名义价格计算，非金融公司的税后利润从1965年的380亿美元增加到1974年的650亿美元，这一增长幅度达71%，与同期的通货膨胀保持同步。这似乎给人们造成这样一种印象，即实际利润至少保持不变。但是，当扣除了贬值的虚假的存货利润以后，1974年的税后利润只有200亿美元，10年中几乎降低了50%。对虚假利润征收的税款使公司所支付的有效税款增长了50%多，1965年的税率是43%，到1974年变成了69%。[③]

除了间接地通过通货膨胀对虚假利润征税而产生的资本消耗外，预算赤字也直接地减缓了资本积累的速度。用于公共开支的赤字可以将私人投资"排挤出去"，它的可预见的结果是造成经济中资本形成速度的大大减缓。用于支持预算赤字的公共借款规模的膨胀意味着对可借资金需求的增加。尽管利率的一个微小提

---

① 关于这一点的一般论述，见威廉·H.彼得森："通货膨胀对管理决策的影响"，《自由人》1975年7月。

② 近几年来采用的将先入先出（FIFO）变为后入先出（LIFO）表示存货价值的方法，其目的是试图在通货膨胀环境下保持记帐的准确性。关于这个问题的详细讨论，见乔治·特伯恩：《通货膨胀和利润》，（纽约：机械及成套产品协会，1974年）。

③ 数字引自雷金纳德·H.约翰："税收变化有利于弥补资本缺口"，《税收周刊》1975年7月，也可参见诺曼·B.廷尔："资本需求、利润和通货膨胀"，《税收周刊》1975年1月；C.洛厄尔·哈里斯："经济进步的税收基础"，《税收周刊》1975年4月。

高可以引起经济中储蓄总额的增长，但作为可借资金用的满足私人部门需求的储蓄余额却将下降。而政府利用储蓄支持赤字的做法则将排挤私人投资对储蓄的占用。①

为了说明这一点，我们假设，在预算平衡的条件下，有900亿美元的储蓄并将全部贷给私人借款者和投资者。现在假如政府有700亿美元的赤字，我们假定利率的提高足以引起私人储蓄增长100亿美元，使储蓄总额达到1 000亿美元。但是，在这1 000亿美元中，政府将提取700亿美元用以支持赤字，给私人投资者留下的只有300亿美元。那么，这种非货币化的赤字将使私人资本形成率相对于预算平衡时的资本形成率降低67%。在这个例子中，赤字挤占了600亿美元的私人投资。

当然，政府所借的700亿美元也是用于资本投资：或是直接向公共项目投资，或是采取间接的形式，转变成私人资本。在后一种情况下，尽管公共—私人投资比例发生了变化，但排挤效应在总体上来看却有所削弱，同时还带来了关于公共和私人投资所形成的生产能力的比较问题。但是，在现代政治形势下，通过公共借款而得到保障的资金主要是用于弥补预算的短缺，而预算开支中的绝大部分都直接或间接地用于消费。自60年代初以来，转移支付比联邦预算中任何其它项目都要增长得更快。这时，排挤现象实际上就已经出现了。私人资本投资被日益增长的消费所取代，其主要形式是通过转移支付；科研、新建工厂生产以及化肥生产都将牺牲掉，取而代之的是用食品券购买的电视主餐会。

由于个人储蓄从投资转向消费，我们的资本总额减少了，经济将陷入“资本短缺”的窘境。财政政策对消费支出的刺激将吸引资源以高层次的活动转移到低层次的活动。生产结构将发生变化，经济中的资本总量也将减少。这个过程最终将减少而不是增

---

① 关于这种排挤的提法，见凯思·M.卡尔松和罗·W.斯潘塞“排挤及其批判”，《圣路易斯联邦储备银行月刊》1975年12月。

加经济能够以一个稳定的速率提供的消费服务总量。短期内维持高消费只能导致一国的资本总量的加速减少。照此发展下去，我们的资本总量的增长率会不停地降低。作为一个富国，我们依靠大多数政治家的时代精神或许能在有限的时间内维持这一过程，但总有一天，我们会嘎然猛醒！①

资本短缺问题以及围绕这个问题而展开的讨论，再次说明了为经济过程的本质作出恰当的解释是十分重要的。那些对我们正面临资本短缺、资本总量正在减少这一命题提出疑问的人，把我们目前还存在着利用不足的工厂和设备作为论据来支持自己的观点。有人提出，具有超额生产能力的食品加工商不能说也面临着资本的短缺。其实，其错误之处在于消费不足——实际上也就是资本盈余。

但是，最现实的问题还是某些产品的辅助资本的短缺，如小麦、化肥、拖拉机、机床、甚至炉子，以及许多其它东西等，所有这些都必须与食品的生产水平相一致。生产结构的变化有可能导致资本利用不足。只有辅助资本落实后才有可能达到充分利用。但要恢复充分利用需要有新增的储蓄。然而，对消费的进一步刺激又将促使资本总量的进一步收缩，生产结构的这种变化将使事情变得更糟。资本利用不足现象的出现意味着辅助资本的短缺，而不是资本的盈余。②

---

① 美国财政部颁布的某些可比较的数字也有助于说明这一点。在一项研究中，从1963－1970年，美国国民生产总值中用于资本积累的比例要比其它几个发达的工业国小得多。我们的资本投资率是13.6%，加拿大是17.4%法国是18.2%，西德是20%，日本为29%。

② 在这一段以及前一段里，我们都简单地介绍了所谓的“奥地利学派周期理论”。我们觉得，强调由于货币干扰而引起的结构失调是非常重要的一点，尤其是在我们所讨论的政治意义上。但是，与此同时，我们又基本上是按货币学派的观点对大萧条的现象进行解释的，并相信在这种情况下总需求刺激是十分有用的。在刚性的工资和价格体制下起作用的次级通货紧缩的力量，似乎将大萧条本身所导致的实际失调淹没了。我们对奥地利学派的理论之间的关系所持的看法与哥特弗来德·赫伯勒的观点十分相似。见《世界经济货币和大萧条，1919－1939》，（华盛顿特区：美国企业协会）1976年。

日益膨胀的公共部门

永久性预算赤字，通货膨胀和本来就已经过大而且仍在不断膨胀的公共部门，都是这个大世界的组成部分。它们的出现都归因于（至少是部分地）凯恩斯经济学带来的干涉主义倾向。赤字和通货膨胀与政府规模的膨胀相辅相成，赤字和通货膨胀归因于政府规模的膨胀，而政府规模的膨胀本身产生了通货膨胀的压力。

科林·克拉克曾提出一种理论，认为一旦政府在国民收入中的比重超过了25%，就会产生巨大的通货膨胀压力。①许多批判性的讨论都集中在克拉克提出的作为政府相对规模界限的具体数字25%上。当政府的份额已经超过25%，同时并没有出现巨大的通货膨胀压力时，凯恩斯干涉主义者就猛烈地驳斥了克拉克的理论。在这些争吵声中，人们忘记了克拉克的一般原理，即政府的相对规模与通货膨胀压力的大小之间存在着一种正相关关系。这种政府规模和通货膨胀率之间的正相关理论得到了两种截然不同而又互相补充的观点的支持。这两种观点我们已经作过论述。

哈里·G约翰逊认为，赤字开支和由此导致的通货膨胀使公共部门规模膨胀成为可能，这种看法支持了克拉克的理论。②我们将在第七章详细探讨其一般原因。约翰逊认为，如果纳税人的各种活动都要被直接课税，他就不会支持现行的福利国家体制。赤字开支和通货膨胀财政瓦解了纳税人的反对心理，从而使公共预算规模相对地膨胀。通货膨胀财政成了使公众默认的较大的公共预算的一种方法。

在一个建立于累进税制基础上的收入结构中，通货膨胀的这

① 科林·克拉克"公共财政和货币价值的变动"，《经济杂志》，1945年12月。

② 哈里·G.约翰逊："在通货膨胀中生活"，《银行家》，1975年8月。

种理论减少性得到了加强。在一个较窄的意义上说，通货膨胀是对货币收支计征的一种税。此外。通货膨胀还导致了其它税种实际税率的增长。例如，在累进收入税制下，税收比收入增长得更快。对于美国的个人收入税来说，就整体而言，按照70年代初的数据和税率等级进行的估算表明，10%的通货膨胀率将导致联邦税收大约增长15%。

通货膨胀财政可以刺激公共开支，反过来，公共开支也有可能导致通货膨胀。考虑到政府利用资源的生产效率要低于私人部门，所以，增大公共部门就减少了经济中的总生产力，在这个意义上，公共开支占国民收入的比例日益增长就表明了公共部门的相对规模在不断扩大，这等于是在经济中减少资源的总体生产力。①除非货币供给的增长率被相应地调低，否则，公共部门膨胀本身就有可能产生通货膨胀。因此，公共开支的增长导致通货膨胀的产生；同时通货膨胀为政府活动提供的费用又削弱了纳税人对公共开支进一步增长的反对意见。②

与通货膨胀后果不同，已经失调并日益膨胀的公共部门本身带有一层非常重要的关于个人自由的含义。政府中的官僚（带有倾向性的、目的明确的凯恩斯基本理论至少是间接地支持了它）有其自己的力量和权势。凯恩斯理论主张（不管它是否正

① 贝格雷厄姆·哈顿："税收和通货膨胀"，《银行家》1975年12月.

② 近几年来，一种在概念和经验方面都不断充实的理论逐渐发展起来，并提出这样一种观点，从选择的边际效益看，公共部门利用资源的效率低于私人部门。这种理论的例证见威廉·A.尼斯卡尼《官僚政治和代议制政府》，（芝加哥：阿尔丹出版社，1977年）；托马斯·E.博杰主编《预算和官僚》（达翰：多克大学出版社，1970年）；罗杰·阿尔伯雷特"提供燃料服务的效率"，《公共选择》1973年秋季号；戴维·G.戴维斯：国营企业与私人企业的效率比较："澳大利亚特里航空公司的实例"《法学和经济学杂志》1971年4月；威廉·A.尼斯克尼"官僚政治和官僚的利益"《法学和经济学杂志》1975年12月和理查德·E.瓦格纳与沃伦·E.威伯"竞争，垄断和都市地区的政策机构"，《法学和经济学杂志》1975年12月.

确）扩大公共开支总量，但总开支是由各个部分构成的，总预算规模的扩大是通过特定开支项目的膨胀反映出来的，其中的每个项目都会造福于一部分受益选民，政治官僚本身及其拥护者都获得了好处。为了保住乌纱帽，负责某个开支项目的政治官僚一定会增加对该开支项目所提供的服务的"需求"，官僚们的活动常常采取将日益增长的成本打入普通公民的生活中的形式，当他们同时又是企业的决策者时尤其如此。

国际影响

本章的目的在于评价凯恩斯变革所可能造成的经济一政治秩序方面的危害。这种评价包括它在国际上的影响，尽管这些影响在一定程度上会被一些因素所冲淡，而这些因素在几乎所有西方国家的政治结构中都发挥作用。

在第一次世界大战之前，人们就已经隐约地认识到，在传统的金本位制下，一个国家要完全独立地控制国内价格水平是不可能的。如果一个国家试图通过通货膨胀性的信贷扩张来减少财政赤字，其产品在国际上的需求量将会下降。连续不断的黄金外流将减少该国的货币量，因而抑制该国的价格水平。在金本位制下，不可能有效地把公债转化为货币。美国实行金本位制时，价格曾有年度性的波动，但是在朝一个方向变化一段时期之后，紧接着是向相反的方向变化，美国正是在这种过程中获得了长期的价格稳定。①

第二次世界大战至70年代，尽管凯恩斯变革的影响不那么直接，但其基本关系仍在一种更为灵活的金块本位制下起作用。在一个较短的时期里，公债可能被转化为货币，但由此而引起的通

---

① 有关从金本位制到信用本位制的发展过程的描述和分析，参看本杰明·克莱恩"我们的新货币制：价格不稳定的影响和计量，1880—1973"，《经济探索》，1975年10月。

货膨胀将压制一个国家的出口需求，国际收支也将出现赤字。虽然从短期来看这种赤字对国内货币量不会有任何影响，但当赤字累积到一定程度时将使国内货币供给的紧缩成为必然。①

20世纪70年代，当浮动汇率制取代固定汇率制的统治地位以后，国际货币体系发生了戏剧性的变化。这个变化受到了凯恩斯经济学家的赞赏，也同样受到了非凯恩斯经济学家的欢迎。他们认为这一变化将有助于一个国家最终独立地实施宏观经济政策，这正是他们梦寐以求的。在自由汇率制度下，一个国家能够控制自己的国内货币供应量，除非该国政府试图控制本国汇率的波动。如果是这样的话，政府对国内货币供应量的控制又势必受到削弱。②通货膨胀政策不再会直接地或迅速地适当减少国内货币供给量。这时的汇率自发地进行调节，始终保持国际收支的平衡。公债可以转化为货币而不需经过这种颠倒的过程。国际货币体系的这种变化加强了一个国家控制自己货币政策的能力③，也成了抑制国内货币扩张的手段之一。④自实施自由汇率以来，赤

① 赫伯勒认为，如果各国采取一致行动抵制通货紧缩、国际收支差额则可以通过顺差国的通货膨胀，而不是逆差国的通货紧缩来消除。见哥特弗莱德·赫伯勒的"国际货币体系的未来"。

② 国际货币体系和国内货币政策之间关系的论述，见亨利·G．约翰逊《通货膨胀和货币学派的争论》，（阿姆斯特丹：北荷兰出版社，1972年）。

③ 大卫·范德曾详细地论述过转向浮动汇率制与通货膨胀之间的关系。他认为，这种变化所产生的超额储备在过渡时期具有一定的通货膨胀性质。但是，在一个较长的时期，国家货币当局日益增强的控制理应减轻通货膨胀的程度。在这个分析中，范德忽视了我们将在第八章详细讨论的一点，即国家货币当局越来越多地屈服于国内政治压力。见大卫·范德"世界储备和世界性通货膨胀"。

④ 承认这种关系并不意味着承认固定汇率制的优越性。选择浮动汇率制还是固定汇率制，一方面取决于国内决策者所能起到的作用，另一方面，从总体来看，也取决于国外决策者的作用。浮动汇率可以保护国内经济不受国外因素的影响，但同时，它也更容易使国内经济由于国内政治家的不明智策略而受到损害。

字开支和通货膨胀日益严重，这并不完全是一种巧合。当然，不断地贬值货币可以成为一个国家限制国内货币扩张的有效手段。但只有时间才能真正说明问题。

是悲剧，不是胜利

持续的预算赤字，通货膨胀以及公共部门占国民收入的份额的不断增加——这些在我们看来似乎都是凯恩斯主义的“清规戒律”在美国民主社会中实施的结果。越来越多的人认为，这些后果是凯恩斯主义带来的社会弊病，而不是健康社会的象征。格雷厄姆·哈顿认为：

> 凯恩斯的设想并没有错，而是他对政治、政客、雇主以及工联主义者所持的乐观主义态度错了……。凯恩斯肯定是第一个把这些现象赞誉为“民主之繁荣”的人。①

凯恩斯的政策模式和政治民主体制融合在一起，形成了一个不稳定的混合物。经济秩序变得越来越脆弱——就象一所用纸牌搭成的房子。国家对这种状况所作的反应也很成问题。虽然“事后诸葛”地评价历史总是容易的，但这种事后的认识也可以在一定程度上矫正国家及其文明的发展方向。没有事后的认识就无法预测未来。我们完全可以试着诊断当今的种种社会症状，指出可行的解决途径，并阐明潜伏在我们面前的危险。

在这种形势下我们将要遇到的最大危险，正如历史已经多次证实的那样，是我们对权力的恣意运用。当然，权力总是用于促进好的方面、而不是坏的方面。我们在收入政策、价格、工资控制以及国家计划等方面受到了越来越尖刻的批评，因为要达到这些目标就必须对个人自由施加新的限制。难道说，我们的“国家社会主义”将最终被凯恩斯变革所摧毁吗？

---

① 格雷厄姆·哈顿《从古罗马至今，是什么扼杀了繁荣》（费城：奇尔顿书屋，1960年版）第96页。



Ⅱ 出了什么错



6. 哈维·罗德的设想

导 言

自从本世纪60年代中期以来，我们所看到的经济政策产生的后果本是不该发生的，但它看来很可能持续下去。一旦政治家们变得明智起来，新经济学——凯恩斯勋爵的遗产，就将在合理的基础上作出政策决策，这些政策在执行中将适当地考虑"公共利益"。伴随着高度失业的、持续的、有时是两位数的通货膨胀也就不应该发生，"滞胀"也只是一场虚幻的恶梦而已。

究竟出了什么错？自然，为了寻找令人满意的解释，人类的本性是首先求助于"恶人"理论，以及"蠢人"理论。如果我们所目睹的政策灾难能全然归咎于腐败政治家的蓄意阴谋，或归咎于蠢人的愚行，那么这确实为目光短浅的乐观态度提供了理由。然而，我们认为，这样一种归罪只不过是逃避现实。无论是选举更诚实的政治家，还是选举更有见识的政治家，都不会解决我们的困难。

把由凯恩斯修正过的财政法规和我们的民主政治过程的形式搁在一块，这就导致了我们所目睹的后果。任何一套政策规划或方案对于所选择的政治制度的适用性并不是固定不变的。一套理想的政策处方可能是为一个真正仁慈的专制政权而制定的。但对于复杂的民主政治"游戏"，它却远不是理想的处方。这种游戏涉及到作为选民的公民，他们既是纳税者又是公共服务的受益人；涉及到了职业政治家的活动，他们靠取悦这些选民而获得选举的

成功；还涉及到由许多有组织的或无组织的政治团体结成的有时是脆弱的联盟之间的斗争；最后，还涉及到官僚的阴谋，他们受雇于政府，但却总是要想间接地控制政府运转的每一环节。

哈维·罗德的设想

凯恩斯关于经济政策的政治学方面的假定并无多少神秘之处。他本人是一个杰出人物，他的理想世界体现了由一小群开明的有识之士所作出的政策决定。但是，这些被他的传记作者称为"哈维·罗德的设想"①的东西，却与理想不相吻合。经济政策决定必须在现实世界里作出，而凯恩斯的这些设想也冲击了现实。凯恩斯不仅设想政府是由他的理想中的一群开明的精英所组成，而且还设想，从根本上说，这个模式描述的政府就象它实际运行的那样。

正如在他之前和之后的众多专业同事一样，凯恩斯的这些政治设想，很可能是由于混淆了实证原理和规范原理而受到影响。凯恩斯在英国政府中担任了重要的职务，他的思想对政策产生了显著的影响，尤其是在第一次世界大战期间。很有可能，他夸大了自己在政策决定中所起的作用。此外，正象许多与他有私交的

---

① "我们已经看到，凯恩斯从我们称为哈维·罗德的设想的方案中，受到了极大的鼓舞。我们可以这样描述其中的一个设想，即英国政府正在并将继续受制于用说服作武器的精英"（R.F.哈罗维《约翰·梅纳德·凯恩斯的生活》，（伦敦：麦克米兰出版公司1951年版，第192—193页）哈维·罗德是凯恩斯在剑桥的家庭所在地。

史密斯指出："凯恩斯希望建立一个由当局中的聪明人来制定货币或财政政策，并能维持繁荣、平等、自由、和平的世界……。因此，他希望将他的经济理论在党派政治领域之外付诸实施，但他丝毫没有意识到，他自己的所作所为却使这种希望破灭了。（摘自阿瑟·史密斯的"对约翰·梅纳德·凯恩斯的著作及其影响的反思"，《经济学季刊》，1951年11月）

人所评选的那样，凯恩斯是一个在论辩中极具说服力的人。而对自己的说服能力的自信可能导致他低估了出现在集体决策过程中的不同看法的潜在重要性。凯恩斯的传记作者R.F.哈罗德，在分析这些设想在另一个与凯恩斯的设想不同的背景中的适用性时，指出了这一点：

"如果，由于计划工作的需要，政府的职能变得非常广泛而多样，知识分子贵族是否还能保持必要的控制权呢？凯恩斯一直倾向于考虑要由一小群智者，象制定布雷顿森林计划的那样一伙人，来作出真正重要的决定。但是，一个具有许许多多职责的民主政府，难道就不会脱离控制并以一种明智之士不赞成的方式行事吗？另一个两难困境是：如何把民主政体的计划和干预功能与必须筛选出最佳方案的要求协调起来。很可能，哈维·罗德的设想只不过是凯恩斯的第二天性，以致他没给这一困境以应有的充分考虑。"①

严格地说从现代意义上看，凯恩斯不是民主主义者。如果凯恩斯能预见到对合理决策的各种干预——这些干预导源于党派政治、有时是卑鄙的选举制度，那么，他将很愿意抛弃这种制度，而不管它的历史及其传统作用。简而言之，凯恩斯对于制度本身并不特别关心，他的重点放在结果上，而不是放在达到这些结果的原则或制度上。对于凯恩斯来说，在作出合理的政策规划时，如果制度上的障碍困扰了他，他将乐于建立一个由智者委员会操纵的"国家计划委员会"。③

重要的是弄清楚什么是凯恩斯主义的政治前提，因为他的《通论》的政策含义正是在这一框架中发展起来的。然而，我们看到，尤其是在美国，这些政策却变得适合于一套与凯恩斯的设

---

① 见73页注①。

② "凯恩斯在《通论》德文版的序言中曾明确表示过这一点，而且，产出理论作为一个整体来看（它是本书所要论述的主题），相对于一个自由竞争和不干涉主义条件下的生产和分配理论来说，更易于为一个极权主义国家所采纳。（摘译自乔治·嘎族的"凯恩斯和希特勒以前的德国经济活动家"，《政治经济学杂志》，1975年4月。

想几乎没有共同之处的政治结构。如果政府的体制与经济政策有关，那么我们至少必须考察这一未引起争论的领域。

正统经济学家的最初反应表明，他的作用并不要求他关注常用制度的手段，借助这种手段，他的思想可以、也或许不能被接受和贯彻。对这种效果的普遍而且常常是绝对的确信，导致了人们对政治和政策之间可能存在的联系缺乏最基本的认识。正统经济学家，无论是凯恩斯主义者还是非凯恩斯主义者，无论是宏观经济学家还是微观经济学家，对于经济思想是否能够变为现实的政治背景基本上都毫无兴趣。要解释这种经济理论家脱离政治、脱离公共选择的长期存在的偏狭性，需要一篇专题论文，那将充满方法论的论争。为了我们的目的，我们把这种偏狭性当作事实。早在1896年，克纳特・魏克塞尔就曾指出，经济学家几乎都是从某种类似于凯恩斯的设想的东西、从这么一种观念开始的：他们的任务是向仁慈的专制君主提供一种劝告。

尽管已经出现了众所周知的民主选择程序，这种精神状态仍延续至今。荷杰尔・格罗斯曼在回顾J.托宾对宏观经济学的贡献时，已清楚地描述了经济学家的这一失败。他们未认识到：宏观经济政策形成于民主政治活动中，而不是形成于智者委员会的会议室中。虽然这里特别提到的只是托宾，但格罗斯曼其实正是在一般意义上谈论着经济学家。他指出：

> 托宾相信金融政策和财政政策的历史记录包含着一系列可以避免的错误，而不是由通过制定政策的现存规章程序来工作的能力和个人偏好共同造成的可预见的结果。特别是，无论是对政治过程中具有明确的经济动机的私人行为，还是对制定和实施政策的政府代理人的行为，托宾都显得毫不关心。

“通论”的经济环境

政治制度为何会影响经济政策？为什么在一种制度下适用于

集体决策的政策原则，在另一种制度下却不适用或不恰当呢？如果各种政策抉择的情况，总是那么条理分明，如果合理性规则提出了一项占优势的政策战略，那么这些问题当然很容易以一种简明的方式获得解决。正是在这方面，即凯恩斯理论得以发展起来的经济环境，对于理解凯恩斯和凯恩斯主义者为什么忽视政治结构是很有关系的。在早期和最简单的凯恩斯模型的背景中，不管组织结构如何，合理的政府都能贯彻那些清楚地出现在《通论》中的政策原则，也就是说，政治决策结构被当作不大相关的因素对待。

现在我们来概述这一基本模型。总供给曲线水平地趋向某个被称为“充分就业收入”的点。超过这点，曲线转而急剧上升。而处于不充分就业均衡的经济由总需求曲线和总供给曲线在后者的水平部分的交点来表示。政策含义很明显，应该增加总需求。不存在增加就业和产出的其它办法。但是，从另一组图表或方程中，我们还可以看到，经济陷于一个流动性陷阱。利率处于最低点，单是额外的创造货币只会增加窖藏的财物，而个人支出不会受到影响，额外的政府支出成了自然的政策后果，间接地意味着赤字的创造。

在此，对于体现在这个最基本的凯恩斯模型中的国民经济情况的逻辑一致性或经验有效性，我们都无心加以检验。我们要强调的是那些把这样一个经济现实的模型作为构造政策处方的基础的态度。在这里所描述的萧条停滞经济中，政府预算赤字的产生显然似乎是出于合理的政策原则的命令，它只要求承认：充分就业和增加实际产生是合适的目标。任何一个处于负有决策责任的地位上的人，如果他理解这一点，难道还会对所建设的政策提出异议吗？考虑一下由选举产生的立法会议的成员、一个众议员或一个参议员吧！赤字创造包括减少税收或增加公共开支，它们可分别采用，两者都是选民盼望的。不存在和利益相抵的成本，一切都会得以增进。这里，一方面是“政治”，另一方面是真正的

“公共利益”，两者之间似乎并不存在冲突。好的政纲似乎就是好的政策，而反对意见则可追溯到过时的和不适当的财政规则出现之日。

如果承认凯恩斯对不充分就业均衡的初步诊断和说明，如果把它当作是在缺乏正确的政府行为的情况下，整个经济可能的持久性状态，那么，经济学家将会强调上面指出的政策行为所带来的明确而显著的利益，并且，他将会无视合理的反驳。此外，他将发现，几乎无法想象现实政治的制度障碍将会持久地挫败凯恩斯的革命性模型所提供的解释明确的想像力。如果我们把自己放在凯恩斯主义早期拥护者的位置上，我们也许就不会对他们忽视政治结构这一点感到奇怪了。

这些拥护者既没有批判性地分析这个模型的逻辑一致性和经验有效性，也没有仔细地检验这些政策原则在其它情况下的适用性，尽管他们声称已经建立了一般理论。他们的注意力集中在恢复繁荣上，而如何预防通货膨胀则根本没当作一个潜在的问题来加以考虑。我们又怎样希望那场观念变革的早期拥护者预见到：在一个相反的背景中，应用凯恩斯政策工具在政治上的不可行性呢？

绳子可以拉

那些在第二次世界大战结束后仍自称为凯恩斯主义者的人，其一贯立场是不应该如此宽容地加以解释的。凯恩斯逝于1946年。我们无法判断，通过他对事件的观察，他自己的态度可能怎样变化。我们的责难主要是针对那些在1946年之后仍自命为凯恩斯信条鼓吹者的人们：教科书作者、经济记者以及政府顾问。

实际情况在战后初期不久就清楚了。美国经济并未持久地停留在不充分就业的均衡中。似乎是通货膨胀，而不是失业对繁荣构成了威胁。总需求是过度的，而不是不足，凯恩斯的措施应用

起来，往好里说也是很笨拙的。而在哈维·罗德的政治设想中，这些措施的采用是对称的，应该创造预算盈余以消除过度要求。

相反，早在1948年，美国却降低了税收。对于那些迄今仍对民主过程的作用几乎不予注意的凯恩斯主义经济学家，这个举动难道还不该引起及早的察觉吗？显然，出自简单的凯恩斯分析中的财政政策方案实际运用起来是片面的。应该认识到，从政治性质上说，盈余的创造不同于预算赤字的创造。回想起来，要不是在战后初期同时对货币的重要性有了重新认识，大概整个凯恩斯主义学说的政治偏见将会得到承认。这使得控制需求的责任，暂时从财政政策转到金融政策上，据说，这种金融政策被修改以适合于一套符合哈维·罗德所设想的制度了。

我们应该回想一下，在早期的基本形式里，凯恩斯的政策模式体现了对货币和金融政策的完全忽视。在不充分就业均衡中，据说单独的创造货币对刺激总需求是无效的，政府预算成了主要的政策工具，其寓意也即是说，它是保持国民经济繁荣所需的唯一手段。在假设财政政策是完全对称的情况下，无论是刺激还是限制总需求，货币政策都被忽视了。因此，金融政策被降低到一个次要的、用于改善信用市场的角色，主要是直接作为鼓励投资的手段，使利率保持或接近于资产折现力的最低点。但是，美英两国在施实这项政策不久，它们的经历就表明，除非相应地采取十分严厉的财政措施作为补偿，否则，通货膨胀不可能得到控制。金融政策很快地重新锁入了复杂的凯恩斯主义的工具箱中，货币限制在降低总需求方面的效率获得了承认。

有些凯恩斯主义经济学家修正了他们的政策原则，以便在看来需要限制总需求时，考虑利用金融政策这一手段。他们正间接地承认，整个凯恩斯主义结构在政治上是不对称的。然而，他们并不是有意识地这么做的，他们仍继续谈论着财政政策和金融政策的某种理想化的应用。在萨缪尔逊最著名的政策声明之一中，所提倡实行一种“松货币”和“紧财政”的混合政策，以保证一

个高投资率和高水平的资本形成，同时抑制消费支出以避免通货膨胀的压力。在这个理想的环境中，为了容许由低利率而引起的对投资货物的需求扩张，就要求有因为增税而产生的预算盈余。萨缪尔逊的主张得到经济学家的广泛认可和讨论，仿佛战后的财政经历未曾发生过，仿佛“哈维·罗德的设想”或它们在美国的对应物，仍然描绘了政治现实。

并不需要多少，或根本不需要深邃的洞察力就能指出，在民主政体中，财政和金融政策的应用，充其量也是非对称的。如果有的话，也很少看到财政政策失去平衡的例子。是由于致力于限制需求，“松预算”保证了日常生活的正常运行，尤其是在衰退期间，不管这种衰退多么严重。另一方面，在危险的通货膨胀期间，如果真要限制需求，这项任务将落到金融当局头上，说这个金融当局独立于政治过程之外看来是有名无实的，至少从它直接地面临着全体选民的压力这个意义上说是这样。显然，预料会出现的最好的政策药方是“松预算和紧货币”，正好与萨缪尔森的准则相反。①

重要的菲利普斯曲线

即使在早期的凯恩斯模型中所假定的总供给函数被证明确实准确地说明了经济现实的状况，为了限制支出，也会采用金融政策工具。就是在最简单的凯恩斯模型里，如果总需求与总供给曲线交于充分就业拐点的右边，那么经济的目标就是控制通货膨胀而不是刺激就业。然而，战后的历史记录很快就显示出，这个简单的函数形式还不是所描述的那样，一条总供给曲线根本不存在水平部分，基于这一假设而建立的模型很可能会得出有偏差的结

① 产生这种结果的政治压力，在布坎南《松预算和紧货币》（利沃德银行周刊1962年4月）一文中作过讨论。

果。这里不存在什么充分就业的拐点，总需求的增加，对于就业和产量达到被称作“充分就业”的魔点，是完全不起作用的，或起不了多大作用，而只能在整个经济中产生一种压力推动价格的上涨。如果真要运用总供给关系，经验事实似乎表明它在图形上应为一条整个向上倾斜的曲线。这意味着，在国民经济政策的两个公认目标之间，即在充分就业和价格稳定之间，存在着持续的替代关系。

在20年间的大部分时间里，失业率和通货膨胀率之间的这种负相关关系，成了宏观经济学家讨论的中心话题。作为描述这种公认的负相关关系的“菲利普斯曲线”，取代了先前的凯恩斯供给函数，编进了初级经济学教科书中。在第十一章中，我们将对菲利普斯曲线作更详细的讨论。这里，我们的论题限于探讨：对这种负相关关系的认识怎样修正了经济学家的政治性前提；其次，在存在菲利普斯曲线替代关系的情况下，政治结构本身怎样对政策后果产生更大的作用？

这种关系显著地改变了选择宏观经济政策的背景。即使在衰退期间，以某种标准衡量感到总需求似乎不足时，用于增加整个经济总支出的政策都不是毫无代价的。要获得预期的新增产量和就业，就要以一定程度的不受欢迎的通货膨胀为代价。这里根本就不存在总供给曲线的水平部分，即所谓增加就业而又没有通货膨胀，从这个意义上说，增加就业就是“无代价的”。菲利普斯曲线指出，不管国民经济的状况如何，在两个都很值得期望却又相互冲突的目标之间，很可能存在着一种此消彼长为替代关系或负相关关系。

不存在单个的政策措施能够支配着其它所有措施。那些富有理性、了解情况的人们，在把相对的权数分配给可供选择的目标时会发生分歧。是刺激通货膨胀以获得更多的就业呢？还是接受一定水平的失业率，以使通货膨胀保持在一定的限度内？这个问题只有根据基本的社会价值观念才能作出回答，而人们在这方面都会有分歧。即使在凯恩斯关于政策决定的假设下，即使

政府经济政策的选择权掌握在一些有识之士手中，现在谁又能预言他们的行动？政策方案再也不会清楚地呈现在经济学家对现实世界的分析模型中了。

据说，菲利普斯曲线描述了一系列可能出现的后果。在这些可能性中进行选择，需要根据公众对各部分之间的替代比例的偏好而作出。经济学家采用一组社区的或社会的无差异曲线，把这些全部图示出来。然后，他们就能指出某种“最优化””的政策选择，因为它使社会获得了最高水平的效用。①而后，就可以用这个思维体系来说明政治现实的各方面。从艾森豪威尔政府到肯尼迪政府经济政策的改变，似乎普遍地被认为是由于改变了控制通货膨胀目标和就业目标之间的权数分配。

显然，失业和通货膨胀间的菲利普斯替代关系的存在，使决策制度和政策的政治性变得更加重要了。尽管如此，在经济学家的诊断和处方中，依然忽视了这一因素。即使是一群开明人士在决定相对权数时也很少能完全免除政治反馈的影响。公众通过他们选举出的政治代表施加影响，直到公众理解和默认分配的权数，决策者和公民之间的紧张状态才能有所缓和。新经济学，现在已经是被菲利普斯曲线替代关系修正过的凯恩斯经济学，再也不象从前那么简单了。公众意见和政治态度可以部分地反映出早期简单的凯恩斯模型的原则，这些原则又被强加在通过更精致的菲利斯普曲线分析方法而得出的政策上，这时，就应当考虑政策冲突的可能性。人们可以看到失业的存在，却无法达到充分就业的收入水平，这种收入是根据总供给曲线上的某个假定的凯恩斯拐点来定义的。简单的凯恩斯主义方案总是一味强调增加总支出，增加预算赤字，很少认识到通货膨胀的危险。相反经济决策者，不管他们是什么样的人，也许承认菲利普斯曲线的存在，但他们又怎能不受

① “最优”政策选择最初是由保罗·萨缪尔逊和罗伯特·索洛提出的，见他们合写的“反通货膨胀政策的分析”，《美国经济评论》，1960年5月。

占优势的公众政治态度的影响?甚至是根据哈维·罗德的设想,我们不也可以在菲利普斯曲线世界里预见到一种通货膨胀倾向吗?

后凯恩斯、后菲利普斯

也许我们可以庆幸，通货膨胀—失业关系，象在它之前的简单凯恩斯模型一样，在菲利普斯曲线标题下（它仍未从初级教程里消失)被广泛讨论,由于受到逻辑分析和日益积累的经验证据的双重压力，遭到了人们的否定和怀疑。在短期内,增加总支出可以刺激就业、增加产量，同时伴随着一定的未可预期的通货膨胀。但是，如果明确地用于增加总支出的政策措施持续了一段时期，那么就会逐渐预料到通货膨胀的发生，通货膨胀的预期值就会纳入协议合同中。从这时起，已经预见的通货膨胀对刺激就业和增加产量便无济于事了。事实上，如果认识到这一点，一个完全预见到的稳定的通货膨胀率将保证达到通货膨胀率为零的条件下相同的就业总水平。在这种环境下，就不会存在菲利普斯曲线的替代。为了获得进一步就业的短期增长，总支出的增长率以及通货膨胀率就必须加速，而加速本身是难以预料的。但是，一旦公众发现自己陷于通货膨胀预期之中，那么试图降低通货膨胀率将会产生与在一个更稳定的环境中减少总需求而相同的后果。失业可能是由于试图将通货膨胀率保持在可容忍的限度内引起的。

对于长期的政策规划，实际经验和逻辑分析都表明，在失业和通货膨胀之间，并不存在可以证实的代替关系。既不存在凯恩斯拐点，也不存在修正的菲利普斯斜率。总需求的增加不可能长久地刺激就业。就业率可能受到诸如最低工资立法和工会垄断习俗的影响，但却不会受到总需求变化的影响。①

这里，我们所关心的不是批判性地评价那些改变了经济学家

① 更详细的解释，参见米尔顿·弗里德曼“货币政策的作用”，《美国经济评论》，1968年3月。

看法的事实证据，这些证据使许多早些时候自称为“凯恩斯主义者”的经济学家日益怀疑他们在60年代所信奉的政策原则。我们所关心的是，这种看法和分析的变化对经济学家有关政治过程的假说产生的影响，以及这种过程本身对经济政策产生的反馈作用。

我们感到幸运，由菲利普斯曲线所提示的爬行通货膨胀倾向比根据经验主义的现实所描述的要显现得更早。在70年代和80年代的世界中，凯恩斯主义的工具箱里空无一物。这与政治决策的结构无关。即使是白宫或华盛顿的有识之士，象凯恩斯和凯恩斯主义者所设想的那样，能够不受日常政治活动的肮脏现实的影响而制定宏观经济政策，他们也很少能在存在着可接交的通货膨胀的同时实现满意的充分就业。如果这些人诚实而又聪明，他们必将求助于非凯恩斯主义工具，求助于那些冲击劳动力市场结构的工具，求助于那些为投资和就业提供机会的工具。

开明人士所倾向的经济政策与我们观察到的实际行动，两者之间存在着差别，这种差别从来没有象本世纪70年代的后凯恩斯和后菲利普斯时代那样巨大。正如前面所指出的，只要政治家吸取了凯恩斯主义的教训，在30年代的大萧条中，这种差别就很少或根本不存在。而在菲利普斯曲线的年代里，分歧仅出现在把相对的权数分给相互冲突的目标。然而，在后菲利普斯环境里，我们却看到了巨大的预算赤字、高通货膨胀率和高水平的失业。那些在规范意义上承认凯恩斯主义政治假设的人，那些认为某些有识之士有权指导我们生活的人，现在必须对他们的观点作这样的辩解：只要政治不参与，事情肯定会更好。

彻底改革国民经济计划

也许，这本身就代表着认识上的进步。至少，一些人因为经济政策的糟糕状况而责备现代民主过程的作用，从而间接地承认了制度结构确实产生了影响。在承认制度的影响和为制度改革可

能提出的建议之间的距离缩短了，但却可能提出两条独立的并且是相反的改革路线，一条我们可称为“民主的”，另一条显然是作为“非民主的”。不幸的是，那些倾向于严厉批评民主政治的人，将会支持结构性变革，如果这些变革得以完成，将会使经济政策决策脱离民主的控制。这些改革者试图将某种东西强加给我们，例如哈维·罗德的设想所假定的制度。这些批评者说，如果我们未曾并且仍未被一小群自我选择的精英人物所统治，那我们会更糟。这样一个统治集团“应该”建立起来，并赋予权力，而且要避免选举政治的回返。由某个“国家经济委员会”或“国家计划委员会”所制定的“国民经济计划”，大概可以拯救时代吧！毫不奇怪，经过30年的沉寂之后，在已认为丧失了对凯恩斯主义信条的信仰的情况下，伴随着大肆的鼓吹，对计划性的强烈要求又在1975年出现了。这些要求采取了讨论一项提议的立法项目的方式，该项目是由参议员汉姆雷和杰维茨提出来的，并得到一些主流经济学家的支持。

一群完全脱离政治活动的计划人员，一个“最高经济法院”，怎么能够使美国摆脱滞胀困境？正如上面所指出的，即使最熟练地运用凯恩斯主义的基本政策工具，他们仍然收效甚微。在经过1965年至1976年的疯狂时期以后，又怎么能够更谨慎地操纵联邦预算或金融政策，促成充分就业、恢复价格水平的稳定呢？通货膨胀当然可以恢复到一定的限度内，价格水平的稳定也能实现。但是，除了以不可接受的高水平失业——甚至高于1975年的水平——作为代价之外，我们又怎能达到目的呢？

一项收入政策，即工资和价格控制政策的委婉说法，可能会强加于我们，它只会比1971年实施的政策更强硬、更严格。有关价格和工资的决定将由一个专家委员会作出安排，而不再听任个人通过合同会议产生。这种控制历史悠久，至少可追溯到公元之前18世纪的汉漠拉比法典。但这种控制方法在历史上总是失败，由此造成了巨大的破坏。为了设法逃脱这种控制，“社会性”的个

人生产活动减少了，结果经济福利的水平由此下降了。

另一方面，计划部门致力于实现充分就业和稳定价格水平的双重目标，可能会影响全国的劳动力市场结构。这样的部门将会意识到，有必要对经济秩序进行直接干预。象已经存在的政治性地强加的范围限制和约束。例如，一个“最高经济法院”宣布最低工资法规违反了某种绝对的“经济宪法”。这样，就可能实现大幅度的就业增长，尤其是在十几岁未成年青少年群体中更为突出。但是，这项措施及其他类似的可以改进劳动力市场运行的措施，显然超出了正常立法程序的范围。国会会自觉地把这种经济政策的决策权交给随意委任的官员吗？这些人该任命为国家计划委员会的成员，还是别的什么职务？

与非民主的改革方法相反，一条相当独特的改革途径是期望民主政治过程本身能得到改善。决策制度对政治家们施加约束，以保证避免他们的过度行为，这些过度行为的根源在于凯恩斯主义的政策原则在政治上已经广为接受了，这难道不是和美国的政治传统更一致吗？精明人在把行为规则强加到自己身上时，行动起来就会深谋远虑，这些规则可以在未来一系列不可预料的活动中约束他们的行为。我们难道不能期望民主议会的精明成员同样能做到这点吗？难道我们不应该在民主的决策结构之内寻找真正的制度改革，却反去寻找代替这一结构的变化吗？

在第十二章中，我们将更为详细地讨论民主改革的可能性及其前景。然而，在此之前，我们首先必须了解我们面临的问题。我们必须首先仔细地分析民主决策机制（如同在美国存在的那样）为什么引起了70年代我们所看到的经济政策后果。我们必须抛弃由或应由一小群充分了解情况的、要求“公共利益”的人作出经济政策决策的无理要求。我们必须避开类似于哈维路的设想的所有假设加之于我们的障碍。我们必须考察一下，在一个真正民主、由反映公众和官僚要求的职业政治家们作出政策决策的环境里，凯恩斯主义经济学有多大的适用性和可接受性。

7. 民主政治中的凯恩斯经济学

导 言

不管他们愿意与否，那些试图理解并最终影响政治经济学的人必定会成为政治经济学家。与制度的现实相脱节的分析充其量也只是一种有趣的智力游戏，而建立在这种分析之上的政策原则仍被错误地应用到现实社会中去，这种社会与理论家设想的社会没有什么相同之处。对未来的几代潜在决策者灌输毫不相干的原则有可能使政治经济学体系受到严重的不可复原的破坏。凯恩斯经济学的灌输是否具有这种作用呢？这个问题至少是值得我们探讨的。

我们或许都会同意，一定是什么环节出了差错。赤字、通货膨胀和日益膨胀的政府规模的历史都可以作为我们考察的根据。我们必须努力搞清楚，为什么在我们寻求到改良的方法以前就已经发生了这种情况？我们的主要论点是，我们看到的结果可以直接从政治决策者和公众的思想向凯恩斯经济政策理论的转变中找到原因。作为一种一般意义上的初步讨论，凯恩斯经济学对预算选择的民主政治的影响似乎是简单而又明了的，不管是按照貌似有理的行为假设还是可以观察到的政治现实来考虑。当选的政治家乐于将公众的钱花在能给他们的选民带来明显利益项目上，但却不愿意向这些选民征税。凯恩斯之前的预算平衡原则的目的在于限制消费倾向，从而将政府开支大致保持在税收收入的范围内。凯恩斯主义对这一原则的破坏（同时却没有一个适当的替代措施），

有效地消除了这种限制。可以预言，政治家们对此作出的正常反应是增加支出使之超过税收收入并创造预算赤字。他们并不大张旗鼓地将凯恩斯原则付诸实践，也不用景气时期的盈余弥补萧条时期的赤字。凯恩斯主义财政政策的简单逻辑在用到民主政治体制中时就行不通了。

但是，如果进行更加根本性的讨论，许多问题就会应运而生。即使我们知道，凯恩斯关于精英统治的假设对于美国的情况并不适用，我们一定还会问，当选的政治家为什么会以历史告诉我们的那种方式行事？公共选择理论告诉我们，他们之所以这样做，主要是由于他们希望这样做能博得选民的支持。但这只能将我们的注意力转移到选民的行为上。选民们为什么会支持那些从财政意义上讲行为极不负责的政治家？公众对凯恩斯经济学（这个学说导致了自60年代以来我们所看到的财政状况）的普遍接受意味着什么？这里存在着许多悖论。长期存在并不断增大的赤字，以及由此引起的通货膨胀，再加上一个迅速膨胀的公共部门，这样一种政体对任何人来说都很难被视为是有益的。然而为什么社会机制或一般民主过程偏偏产生出这样一种体制？这种体制的毛病又在哪里呢？

不稳定经济中的预算管理

凯恩斯政策的重点在于使政府预算成为保证高就业和高产出的基本工具。因此，凯恩斯政策的贯彻既需要打破旧的公共预算平衡原则，又需要用允许失衡存在的原则取而代之，后一原则对凯恩斯预算管理来说是十分必要的。但是，凯恩斯本人及其追随者们通常并不主张政治家和公众毫无道理地进行赤字开支。凯恩斯革命并不仅仅意味着打破作为财政体制长期特征的预算平衡原则，这种破坏本身就是一种经济运行模式改革的必然结果。而且，在更大的意义上说，这才是真正的“凯恩斯主义”，正如我们在第三章

所叙述的那样。扩大公共部门的分配偏向和导致通货膨胀的货币偏向是一种更加综合的凯恩斯经济学的政治倾向的两个方面（在某种意义上说是包含于其内的两个方面）。这种综合倾向也即所谓的“干预主义者倾向”，它直接源于模式的改变。①

在一个内在不稳定的经济中，政府干预实际上成了一种道德规范。在最初足以令人察觉的开始与政策的全面实施之间存在着一段时间间隔，对此，没有什么争论。”微调”成为最理想的政策模式，②认为不稳定经济的运行能通过对公共预算的控制而得到改善的观点引出了一个一般性的原则，即赤字不需要平衡。可以有几年赤字，有几年盈余。这些赤字和盈余对宏观经济管理来说是十分必要的。收益与开支之间的一种稳定关系，比如一个比较稳定的盈余率，实际上标志着政府在执行其管理职能方面的失败。

正如前面我们讨论凯恩斯政治模式时所指出的那样，预算政策必须配套实施。在哈维·罗德的政治模式中，甚至可以说，凯恩斯经济学并未破坏预算平衡的原则，而只是将其实施政策的时期延长了。换句话说，凯恩斯模式不应被视为是保证经济政策得以实施的财政体制的根本变革。但是，如果我们作出非凯恩斯主义的政治假设，那情形将会如何呢？

---

① 见卡尔·布朗的“知识、价值和经济组织的选择”，该文阐述了各种模式的影响。这些模式建立在公共政策的具体措施上，为解释现实经历提供了基本思路。有关萨伊等式的详细解释，见W.H.赫特《萨伊定理的复苏》（阿森斯，俄亥俄州立大学出版社，1974年。）。

② 认为各种变动不可自行调节的人必然会有这样的看法（即使他不明说）、即这些变动本身不可能是市场结构中各种因素被歪曲的结果。运用到就业中，这种观点认为，应将可观察到的就业率的所有向下浮动都归因于总需求的波动。在这样一种政策模式下，政府为了调节实际上是由劳动力市场的错位和结构的刚性所引起的日益严重的失业而进行的干预，其作用是使结构的刚性变为半永久性，并使最终调节变的更加困难。

税收、开支和政治竞争

运用凯恩斯原则的政治过程与隐含在凯恩斯基本分析之中的政治过程显然不同。经济并不受哈维·罗德的聪明才智支配，而是控制在时刻为官位而竞争的政治家手中。政治决策结构与凯恩斯本人所设想的完全不同，它超出了运用凯恩斯原则并带来破坏性后果的与之显著不同的政治模式之外。美国的政治决策由当选的政治家作出，他们只对投票者和幕后官僚的要求作出反应。不存在一个权力中心，在那里，少数几个开明的官僚能有效地使他们自己免受选民的压力。而且，自第二次世界大战以来，国民经济状况从未象凯恩斯基本模型对萧条的理想化描述那样，得到恰如其分的描述。在战后整个30年的历史中，总需求的增加总是伴随着价格水平的上涨和通货膨胀。

在一个民主社会中，一心想消除来自其他权力追求者的竞争的政治家们所受到的压力与私人企业家所承受的压力具有某些相似之处。私人企业之间以各种复杂的方式相互竞争，以保证顾客的惠顾；类似地，政治家之间也为赢得选民的支持相互竞争，而且，他们通过提出和许诺一些他们希望能促成自己当选或连任的政策和计划来达到这一目的。换句话说，处于民主社会中的政治家，其职责即是制定并力图实现开支项目和筹资计划的组合，而这一组合将确保他赢得大多数选民的支持。这些相似性表明，政治竞争并非完全不同于市场竞争。

市场竞争和政治竞争之间自然也存在着明显而又重要的区别。市场竞争是延续的，在每一种购买行为中，买者有权在众多的相互竞争的卖者中进行选择；政治竞争是间断的，某项决定只适用于某个特定时期，一般为2、4或6年。市场竞争允许几个竞争者同时存在下去，一个卖者占有了市场的大部分份额，并不否定少数人选择自己偏爱的供应者的能力，相反，政治竞争则具有

不全则无（获得一切或一无所有）的特性。对某个市场的大部分的占领可以将整个市场献给单个供应者。在市场竞争中，购买者十分清楚他可以从购买行为中得到什么。而在政治竞争中却不尽如此，因为在那里，购买者在某种意义上说，正在购买一个代理人的服务，这是一个就特定应允而言他无法支配，但又不得不赋予他较大的自由决定权的代理人。政治家承诺和保证的方式与私人卖者截然不同。而且，一个政治家为了能与大多数政治家达成合作，也必然导致这样的情形，即投给政治家的选票不如投给私人企业的选票那么旗帜鲜明。鉴于这些原因，再加上其他一些因素，政治竞争与市场竞争在许多重要方面都有所不同，即使是在有着某种程度相似性的方面。①

政治竞争的性质和预算政策显示出来的特征可以用几种方法进行验证。实际上，公共选择理论已具备了各种分析模式，可用以剖析和解释政治竞争的各种制度模式的性质。②政府能提供单项服务或综合服务，也能用各种单项或组合的税收形式来平衡其赤字，此外，它还能确定任何一种税的税率等级和豁免条件。而且，每个公民对公共服务的偏好也有所差别，政治体系的具体特征在不断变化，预算失衡也得到了许可。

这些具体特征的变化一般将导致它所产生的预算结果的变化。例如，税收制度的改变一般将改变摊派给个人的纳税份额和公定价格。这转而又将影响到每个人对特定预算模式的反应。提供服务的数目也具有一定的作用。若是单项服务，在一个由中间投票人的喜厌决定的多数选举制度中，将预算结果概念化是十分有益的；但是在多项服务时，概念化则不一定如此简单，因为在公众之间可能出现选票交易。

---

① 有关两者的相似性和区别的更完整的论述，见詹姆斯·M.布坎南："选举和市场中的个人选择"，《政治经济学杂志》1954年8月，编入布坎南《财政理论和政治经济学》一书，北卡罗来纳州立大学出版社，1960年。

② 有关政治竞争特性的理论的最新见解，见威廉·H.里克和彼德·C.奥德舒克《实证政治理论导论》，英格伍德，普伦蒂斯—霍尔出版公司，1973年。

民主预算选择的基本特征可以十分简单地加以说明，只需要考虑支持备选的规模预算的政治家的得失即可。假设现在存在着平衡预算的限制，我们可以从零预算开始，然后随着预算规模的扩大，按照选民的支持程度来判断得与失。假定公共产出完全计入公民效用函数，开支本身将确保政治家得到支持。但是，征税将减少公民的可支配收入，从而对他们产生负效应，并减少他们对政治家的支持。在多数选举制度中，考虑到给定的偏好和固定的税收制度，只要大多数人宁愿享受公共服务而不愿选择要他们通过纳税不得不作出牺牲的私人商品，预算就将扩大。①

有关民主社会中政治竞争特性的各种分析可能性的详细论述需要对许多文献进行综合评述。②但是，对于本书的目的，我们刚才叙述的基本概念已经足够了。这一系列分析表明的中心问题是，政治家按照选民对各种备选的税收和开支计划的支持程度来考虑自己的得失，形成了在政治竞争的民主体系内产生的预算结果。换句话说，在这样一个竞争性民主的体制中，公共预算的规模和构成可被视为是政治家的一部分选民改变偏好和约束政治体系的宪法一制度原则的产物。③

---

① 安东尼·当斯的《民主经济理论》（纽约，哈珀和罗出版社，1957年）认为，民主社会中的预算规模可视为这样一种过程的产物，在这个过程中，只要公共开支所获得的边际投票收益大于资助开支的税收所带来的边际投票损失，政治家就会不断地扩大预算。

② 有关的论述见前引里克和奥德舒克的论著。

③ 要保住职位，政治家没有必要去满足所有选民的要求，相反，他只需要满足一个必要的子集部分，通常是一个多数子集。由于对于不同的政策问题，多数子集的构成会有所变化，一个力求保持得到多数支持的政治家的行为不必表现出在私人之间进行选择的个人所具有的合理性质。自肯尼思·阿罗于1951年正式证明了他的“不可能性定理”以来，社会科学家们对民主政治的这一特点进行了详尽的讨论。见肯尼思·J．阿罗《社会选择和个人价值》，纽约，威利出版社，1951年。

失衡预算，民主政治和凯恩斯主义倾向

在平衡预算原则下，任何一项开支的提议一定会伴随着一项征税提议。这一原则的摈弃改变了民主政治运行其内的体制限制，并出现了两种微妙相关的倾向，即扩大政府规模的倾向和通货膨胀倾向。在讨论通货膨胀倾向的基础以前，对这两种倾向之间的关系作些探讨恐怕是有所裨益的。

分配性倾向源于这样一种观点，即如果允许个人通过借款而不是不靠征税去资助公共提供的商品和服务，则他们将"购买"比标准效率尺度所表示出来的数目还要多的公共商品和服务。①通货膨胀倾向则源于这样的观点：对于任何给定的公共商品和服务水平，以及任何预算规模，个人都将宁愿借款而不愿交纳现行税，至少在由古典或凯恩斯准则支配的筹资组合之外是如此。第一种倾向产生了这样的假说，即由于政府借款，政府开销将超支；第二种倾向产生了这样的假说，即无论开支水平如何，政府借款都将超额。②公共选择的分析构架使我们看到，征税和债务筹资是怎样不同地影响政治并产生不同结果的。当研究在一个修正的凯恩斯在主体制环境中政治竞争压力的性质时，我们就必须转而考虑预算盈余和预算赤字。

预算盈余和民主政治

预算盈余的产生（或增加）要求有实际税率的增长和公共开

---

① 值得注意的是，我们的分析并不意味着政府借款历来就是错误的。在某些情况下，借款对有效的财政决策来说是十分必要的。我们的分析表明：除非采取了某种限制措施，以确保借款局限于上述特定条件内，借款的机会将导致公共部门规模的膨胀。

② 事实上，如果政府发行债务和征税之间不存在明显的差别，则按照李嘉图的基本观点(我们将在第九章更详细地讨论它)，这两种倾向将变得毫无意义，第一种倾向将完全消失，而第二种倾向将是毫无意义的。

支率的实际下降，或两者的某种组合。无论如何，预算盈余的产生或增加都会将直接成本和现期成本分摊到社会中一部分或所有公民头上。如果税收增加了，社会上一部分成员的可支配收入就减少了。如果公共开支减少了，一部分公共服务的现期受益人的利益就会受到损害。从其直接结果来看，预算盈余的政策将使一些公民成为受害者，却没有受益人。

慢慢地，人们会普遍接受这样的概念，即避免通货膨胀是国民经济政策的一个必要的目标。[①]也许有人会争辩说，公众将能透过预算盈余的直接结果而看得更远。他们应该懂得，为了避免通货膨胀，预算盈余将是十分必要、而且十分有利的。因此，由于公共开支或减税而消耗掉盈余的过程就不是毫无代价的了，因为它将消除从通货膨胀的控制中得到的利益。

但是，直接结果和间接结果对典型公民的选择过程具有截然不同的影响。盈余的直接结果采取的形式是减少目前享受的消费。如果税率上升，私人服务的消费会减少；如果政府开支减少，则公共服务的消费减少。在两种情况下，预算盈余的政策都要求公众牺牲他们现在正在消费的服务。

另一方面，间接结果在人们心理上有一种完全不同的性征。盈余政策的受益方决不可能体验到，而只能创造性地想象出来，它采取的形式由于避免了本来可能发生的通货膨胀而得到的假设或想象的利益。就其本质而言，这种利益不可能使人受到实

---

① 我们这里的分析只是说明，在没有体制羁绊时，使凯恩斯主义倾向的财政政策有效地运行所必需的对称出现的预算盈余和赤字，在政治民主社会中是不会产生的。这里，我们不准备讨论由于预算盈余的产生而出现的政治问题，预算盈余的产生是为了减小独立于财政政策考虑之外未予偿付的公共债务的规模。自然，在用短期成本换取长期收益时也会出现许多同样的问题。或许，对于凯恩斯革命已经有效地改变了财政体制这一基本假说的最强有力的支持就在于在前凯恩斯后凯恩斯债务清偿的历史纪录显著地不同。尽管短期内要付出代价，但在大危机之后到二次大战之前这段时间内，美国毕竟出现了预算盈余，公共债务也逐渐得到偿还。

惠，但当它出现在每个公民头脑中时却可被想象出来。①

有许多例证表明，这些备选方案是大不相同的。而且，来源于盈余的可体验的利益由于严格的信息要求而有所减少。这种信息要求大大削弱了公众推测从盈余中可能得到多少利益的能力。选择完全不是决定今年是否再交纳100美元的税款以换取两年后120美元的收益这样一种简单的事情。推测过程要求有一个额外的步骤，每个人都必须对自己究竟将怎样从盈余中受益形成某种判断，他必须将有关盈余对公众整体影响的假设转化成对个人影响的假设。但是，许多事实表明，随着这种未来利益变得越来越遥遥无期，更少地受到个人的控制，这种未来的情况将逐渐被人忽视。"不见则被忘"是这一情形最通俗的说明。②

总的看来，在一个政治民主社会中比在一个由"聪明人"来控制的社会秩序中更难于产生预算盈余。预算盈余有可能在一种民主政治体制中产生，但在制度上总是存在着与之背道而驰的倾向。鉴于下面任何一种情况或任何一种组合，一个人有理由反对创造预算盈余：

---

① 关于现在和将来之间的明显差别一直是G. S. 沙克尔的诸多论著的主题。对这一主题的精辟论述见他的《认识论和经济学》（剑桥大学出版社，1972年版，第245页）："我们不能在两个不同的'时刻'体验现实，即实际时刻和现在时刻。'现在'是唯一的，超过这一'时刻'的延长了的时间，就此而论，是一种臆想的东西、一种思想产物"。

② 即使是在公众对臆构的未来进行认真的想象时，民主预算过程也会导致一种对盈余的偏见。例如，当预算制度允许有零星拨款时，公共选择类似于囚犯的困境，将倾向于挥霍有可能产生预算盈余的收益；再如，假设提出十个10亿美元开支提案以取代一个100亿美元的开支提案，则可能使潜在的100亿美元预算盈余不能实现。在第一种情况下，尽管每个审议者都认为如果所有开支提案都受到否决，他的生活将会过得更好，但允许单个零星预算提议的制度仍将导致一个根本不值得期望的结果。对这种可能性的分析，见詹姆斯·布坎南和戈登·图洛克《赞同的计算》，（安阿伯，密执安大学出版社，1962年版）特别是第十章。

1. 他可能是这些人中的一个：他们的税收负担将直接有所增加，或是他们从公共提供的商品和服务中获得的利益将有所减少。

2. 他或许是那种认为自己的经济地位（作为一名工人，一名投资者或财产所有者）在总需求下降的过程中极易受到损害的人。

3. 他也可能是期望从通货膨胀中获得经济收益的人。

由于以上任何一个原因，或三者的任一种组合，一个人就会反对减少需求的预算调节措施。与此相反，目前仍然较普遍地存在着认为价格水平的稳定优先于通货膨胀的观念，同时也能看到，这一目标被认为与他的直接税和利益来源是有关的。通过这样的分析，我们能毫无困难地理解，为什么在后凯恩斯主义时期，我们从未真正地看到预算盈余的产生。

预算赤字和民主政治

在一个民主社会中，在政治上没有任何障碍可阻止一个存在着真正凯恩斯失业现象的经济产生预算赤字。预算赤字使政府有可能在不增税的情况下增加支出。无论赤字是由于减少税收还是增加开支而造成（或增加）的，每种特定的形式都自然会决定利益在公众中的分配。但是，最重要的中心论点，简而述之，就是在这种赤字情况下只有获益者，而没有受损者。自然，在真正凯恩斯主义经济环境中，情况理当如此。

赤字筹资的问题并不在于它在凯恩斯经济环境中能得到支持，而在于它即使在完全非凯恩斯主义经济中也得到支持。一旦传统的预算平衡的制度要求被摈弃后，即使在完全不相宜的非凯恩斯主义经济环境中也会存在着对预算赤字的压力。如果我们假定货币供给对预算赤字的反应是十分灵敏的，象我们在第八章所述的那样，非凯恩斯经济中的赤字就一定会膨胀。预算赤字的直接影响只是就个人获益而言被感觉出来的。赤字的产生或增加包括

了实际税率的减少，实际公共开支率的增加，或两者的某种组合。在任何情况下，都只有直接的和现实的获益者，而没有受损者，无论经济是正处于凯恩斯失业状态还是有幸达到充分就业。

在非凯恩斯经济中，赤字将通过通货膨胀的结果间接地产生受损者。但是，这些间接结果与直接影响显然不同，就象关于预算盈余的情况一样。创造赤字的直接后果是增加现行享受的服务的消费。如果赤字涉及到税收的减少，则这些服务是由私人提供的；如果赤字涉及到公共产出的增加，则这些服务就是由公共企业提供的。

相反，间接后果与现实状况无关，而与未来，即臆想的情形有关。赤字集资的利益存在于现实享受的服务的增长中，而成本却存在于对未来的通货膨胀的影响中；存在于将来某个时期的、臆想的降低福利水平之中。这些间接后果的分析基本上与对预算盈余间接后果的分析相同。因此我们没有必要详细重复上述分析。我们要指出的只是，创造性地构思未来的行为是由两个相关因素组合而成的，即缺乏个人控制和间接性。

当民主社会允许用凯恩斯主义修正其财政体制时，它将倾向于超额地利用债务集资。即使是在非凯恩斯经济中，赤字集资也将博得下面两类人在政治上的支持。

1．那些实际税收将减少或从政府获得的预期利益将增加（包括直接汇款的收入）的人。

2．那些认为自己的经济地位（作为雇员、投资者、不动产的所有者或官僚）将随着总需求的增加而得到改善的人。

这些直接支持的结果甚至可以从一个普遍存在的，但没有必要的想法得到补充，即实际产出和就业的增长是国民经济政策的必备目标，而这些目标可以通过创造赤字来实现。反对赤字，人们只能怀有一线未来利益的预期，这些利益来自于生活在一个没有通货膨胀及其各种不同的后果（如有赤字这些都将发生）的社会里。

后凯恩斯时期的财政政策史是不难理解的。平衡预算原则或制度规则的废除使竞争性民主政体中的预算政策产生了不均衡的作用。赤字将会产生，而且比凯恩斯原则所允许的规模还要大。盈余也会时而出现，但其出现频率却比严格的凯恩斯处方所要求的要小。当我们做了有关政治民主中决策制度的假设后，其作用只是产生一种反对使用旨在避免和控制通货膨胀的预算调节措施的倾向，以及一种旨在刺激就业的预算调节措施的倾向。

赤字筹资和公共部门倾向

这种倾向有利于赤字的产生，也即有利于政府服务和转移支付的增长。赤字筹资给纳税人提供了信号，即公共服务已变得较为便宜了。得到这个信号以后，选民将会要求实际产出的构成应向着公共提供的服务转变（包括转让）。自然，与私人商品有关的公共商品的“真实”机会成本将不会被为了保持稳定而使用的预算所修正。在选民和他们选出的立法者能够认识这些“真实”成本率的情况下，则不必提出公共开支倾向。但是，这并不一定意味着，选民能消除对公共商品和私人商品之间的相对价格变动的幻想。[1]

让我们看一看下面高度简化了的例子。假设在一个不可预知的总需求短缺之前，存在着充分就业均衡，政府提供一个单位的某种公共商品，并相应地征收1美元的税以支持该商品的生产。充分就业的恢复要求有10美分的货币一财政反应现在假设这种反应采取降低税率的形式。税率降低到要继续开销1美元时只需征收90美分的税。每单位公共产品公定价格只是原有水平的90%。在任何一种公定价格弹性大于零的情况下，公共商品的“市场”

① 自然，预算盈余会有相反方向的相对价格变动，我们只考虑赤字的影响，因为民主政治制度只会导致赤字倾向，而不会导致盈余倾向。

均衡只有通过某个数量大于1个单位的增长才能得到恢复，其增长的确切数量取决于弹性系数值。只要个人将其注意力集中于公共商品的价值上（用数量来表示），就会产生明显的倾向，支持扩大公共部门的规模（按实际值计算），尽管我们已假定在兴趣偏好上没有什么变化。①

鉴于这种影响在发挥作用，个人必须面对这样的税收制度。在这种制度中，边际公定价格按照与平均公定价格相同的方式运动。这个要求可由大多数常用税收工具来满足，比例税和累进收入税、营业税和财产税都可胜任。无论是在理论还是在实践中，人们都认为应通过降低具有固定基率的税率来减税。只要助长赤字减税的采取这种形式，公共商品和私人商品之间的替代将朝着有利于前者的方向变动。

由制度所产生的错觉，以及由此产生的公共开支倾向，只要当税收收入的减少小于边际水平时，边际公定价格基本保持不变，它们都是能够消除的。如果助长赤字的减税能采取后一种形式，替代效应就不会发生作用，个人就会继续按边际规律，在财政政策变动之前和之后，承受与上相同的公共商品—私人商品的替代。然而，要作出适合这种边际公定价格尺度的永久性制度安排是十分困难的。对于暂时的减税，一个纯粹的削减方案即可达到目的。这种行为并不能改变无源税率以及边际公定价格。一个适时的净减税方案并不期望提出一个均匀分配的方案，这种方案在经济暂时陷入纯粹凯恩斯模式时，可注入新的货币。然而，如果开支缺口预计为永久性的，并需不断补充货币，由于众所周知的原因，减税将逐步破坏分配的均匀性。当人们在进行无源预算

---

① 此处所概述的模式基本上与詹姆斯·M.布坎南在“财政政策和财政偏好”《公共选择》（1967年春）一文中更为详细地阐述过的观点相同（该文收入詹姆斯·M.布坎南和罗伯特·D.托里森编《公共选择理论》，安阿伯，密执安大学出版社，1972年版第76—84页）。

决策时预估日后减少量，他们将采取行动，好象边际公定价格减少一样。为了预示这种永久模式中公共部门开支倾向，其他一些保持边际公定价格不变的制度手段也必将应运而生。

源于民主政治背景的凯恩斯政策处方的片面应用，在此过程中本身就将产生不稳定性。人们日益清楚地认识到通货膨胀不会产生就业。事实上，通货膨胀只能将资源集中到没有进一步的通货膨胀就无法维持的就业中去。①因此，通货膨胀和凯恩斯模式的干预主义倾向的结合，将给非凯恩斯经济带来不稳定性。在这种情况下，运用凯恩斯主义的处方将创造出一种自我实现的预言，一种我们将在第十一章进行论述的可能性。换句话说，凯恩斯主义将会改变政治民主中的财政体制，并带来破坏性的后果。②

---

① 有关这一问题的早期解释几乎被人遗忘，见弗里德里希·A. 哈耶克《价格和生产》（伦敦，劳特利奇和基根·保罗出版公司，1935年第2版）。或许我们应该注意到，哈耶克是按照资本货物的生产吸收了过多的资源这一观点进行分析的。这种观点源于货币膨胀，后者促使市场利率低于实际利率。然而，在目前公共开支规模宏大的时期里，这个问题变得更为复杂，因为，增加公共开支的目标也吸收了超额的资源。

② 关于凯恩斯主义对政治的影响，米尔顿·弗里德曼也做过类似的评价：凯恩斯政策原则是经济神话的一部分，并非经济分析或数量论证的演绎结果。但它具有十分广泛的影响，为触及经济生活各个角落的政府干预提供了广泛的公共后盾（摘自米尔顿·弗里德曼《资本主义和自由》，芝加哥，芝加哥大学出版社 1962年版，第84页）。

8. 货币平衡的赤字和政治民主

导　言

在第七章，我们在一个基本上属于凯恩斯理论体系的政策工具模型上，探讨了凯恩斯革命对政治后果的预期影响。出于宏观经济管理的目的，我们尤其注意的是预算赤字和预算盈余的产生，其次才是平衡赤字或分配盈余的手段。与此同时，我们还力图使人们最为熟悉的凯恩斯假定变得更加明确，该假定表述为：赤字是通过向居民以及经济系统内的非金融机构发行公债来平衡的，而预算盈余则是通过减免向这些居民和非金融机构偿还债券本金来进行分配的。

正如我们所知，由于没有彻底地将真实的公共借款和货币创造严格地区别开来，我们的思想一直处在混乱之中。我们试图使两者的区别更加明显，下一步分析自然是讨论货币创造。中央政府直接或间接地采用三种办法来支持开支，即税收、借款、货币发行。鉴于本章的主题，我们不讨论第一种方法。对于借款的方法，我们已经作过介绍。现在，我们来看一看纯货币发行。

首先，我们在与第七章基本相同的政策背景下进行考查，即假定财政调节措施——预算管理，赤字或盈余的产生——为贯彻宏观经济政策提供了主要手段。上一章的分析模型只在有关平衡赤字和分配盈余的手段方面作了修正。真实政府借款和债务清偿现在由纯货币发行和纯货币减少所取代。而且，所有这些只提供了唯一的改变货币供给的方法。出于分析的目的，我们首先建立一个人为的假设，即不存在独立运行的货币当局，就是说，联邦

储备委员会在该模型中将只代表财政部的一部分。

在本章的第二部分，我们将从凯恩斯基本政策背景转到货币主义的政策背景上，这个转变分三节进行论述。首先，我们将考查凯恩斯主义倾向的财政政策所带有的政治倾向。这种政策借助于一个完全有效且完全独立的货币当局是行之有效的。如果我们将带有倾向性的财政政策和不具任何倾向性的货币政策同时付诸实施，同时假定后一政策的决策者确实乐善好施而又聪慧无比，我们就会看到或许已为人们所预料到的结果。在第二节里，我们取消独立和聪慧的假设，取而代之的是较为实际的假说，即货币当局和被选出来的政治家一样，要承受直接或间接的政治压力，而且，它们没有必要成为万事通。在本章最后一节，我们试图把第七章和第八章的分析运用到基本上描述了70年代后期和80年代初期美国经济的一种制度环境中。

创造货币平衡的预算赤字

在许多方面，分析用货币平衡的赤字的经济效果，相对于分析用债务平衡的赤字来说，要简单一些。因为不须对货币支付利息，而且一美元就是一美元，无论何时发行，何时创造货币，这与创造债务有所不同，不包括未来税收债务。没有人提出与李嘉图等价定理完全类似的主张，这个定理企图否认债务平衡的赤字的宏观经济效应。①凯恩斯的基本主张反而得到了广泛的接受。

---

① 在一个由于货币供给增加而引起价格上涨的经济环境里，一些合理预期模型也可能导出与李嘉图的主张类似的结论。在这种情况下，即使在短期内，靠货币发行来平衡的赤字也不会有产出—就业效应。该模型里，用货币平衡的赤字的产生只是现行征税的一种形式，它对可支配收入没有实际的影响，对于诸如公共货物和私人货物之间，也没有替代效应。然而，从每个模型的资料要求来看，这些模型似乎比类似的李嘉图模型还要苛刻。例如，这些模型要求，经济因素的预期与假定包含这些因素的经济模型的解所意指的预期相同。如果所有经济学家都一致同意一个模型那该多好啊！一些虔诚的李嘉图信仰者对此提供的说明，请参见罗伯特·J. 巴罗"合理预期与金融政策的作用"，《货币经济学杂志》1976年1月。

预算赤字的产生及其通过纯货币发行达到的平衡将提高国民经济中开支的比例。

假定政府的预算最初是平衡的，支出与收入相等。从这个情形开始，现行税率的降低导致政府收入的减少，但同时政府支出仍保持不变。假定由此产生的赤字完全由货币创造来平衡，按照凯恩斯的观点，经济增长过程中个人可支配收入将增加，而这又转而促使对私营部门商品和劳务的购买量随之增加。在产出和就业低于或潜在地低于"充分就业"水平的前提下，开支的增长将促进实际产出和就业的增长。在总供给函数向上倾斜（经济以菲利普斯曲线的替代为特征）的情况下，开支的增加也将促使价格上涨。如果总供给函数是一条垂直线(经济处于后菲利普斯阶段)，那么其结果将只是提高货币开支比例，而实际产出和就业却没有任何增长。

在这些经济背景的任何一种情况下，前面强调过的用债务平衡的赤字将会产生替代效应。人们将会感到，公开供给的商品和劳务相对于财政政策改变之前来说，在"价格"上要低一些。无论这种改变只包括简单的降低税率或增加预算开支，还是两者的某种组合，根据经济学的首要法则，人们将对降价商品和劳务产生更大数量的"需求"。这种需求将表现为对当选的政治家施加压力以便提高预算开支水平的形式。如同上面讨论的债务筹资的情况一样，全盘接受凯恩斯经济学的观点，那么同样的公共部门偏向也将继续存在。①

---

① 消除公共部门偏向的途径之一可能是使马斯格雷夫提出的将预算分配给各个部门的方法制度化。制度原则可能要求，分配预算必须严格地保持平衡，但各个固定部门一方面可被授权发行新货币并直接分配给居民，另一方面，又可开始和中止征税。这样一个完整机制的有效运行能消除源于已论述过的"价格"效应的公共部门偏向。然而，在这样一种体制下，通货膨胀倾向仍将无法消除。而且，如果说稍有区别的，施加于独立地建立起来的固定部门的政治压力，相对于统一预算部门来说，要更加巨大。有关三部门预算的分析基础的最初论述，见R．A．马斯格雷夫《公共财政理论》，（纽约，麦格劳—希尔图书出版公司，1959年。）

自然，这种公共部门偏向衍生于一个带有根本性质的预言，即财政政策的改变本身倾向于起到增加需求，而不是减少需求的作用，其原因已在第七章论述过。如果说有什么区别的话，偏向通货膨胀的基本倾向，在预算失衡是通过货币供给的变化滞后调节的体制下，比通过公债的变化来调节的体制，要更为严重。或许历史已经为这一看法提供了最好的例证。尽管现在政府已对它手中的货币创造权作出了相对于其借款能力来说更为严格的限制，但经济发展的历史却已为这样一种观点提供了大量的事实，即如果只允许一种选择的话，政府宁愿通货膨胀而不愿强迫征税。人们对这一长期居于垄断地位的原则的认识不免牵强附会，模糊不清，这与早期凯恩斯主义过份强调举债筹资平衡赤字而忽视更简单、更具说服力的货币平衡有一定的关系（在基本凯恩斯背景的范围内）。

这里，和本书其他许多地方一样，我们发现自己愈来愈感到困惑不解。认为当政府被允许创造赤字，并用货币来平衡这些赤字时，将会导致通货膨胀倾向，这是一个非常基本的常识。然而，唯独我们的一些经济学同事却试图否认这个规律。他们或许要问："政府为什么要采取会引起通货膨胀的行动？公众为什么要支持那些采取行动导致通货膨胀的政治家们？"在用货币平衡的赤字促使价格提高的情况下，财政政策的改变可被看作只是一种税收形式对另一种税收形式的替代。如果我们严格地保持在这样的分析水平上，即不考虑从与决策有关的公众那里抽取资源的制度形式，那么，除了由于改变税收份额在个人和团体之间的分配所产生的影响之外，不会有其它可预知的税收影响。

然而，在抽取资源的所有形式中，通货膨胀或许是最间接的，它是一种往往需要一部分公众给予最大限度的微妙谅解的形式。如果我们的最终目的是理解人类行为，那么就连分析作为一种征税形式的通货膨胀本身似乎也属于严肃的问题。政府并不把通货膨胀作为一种税收的形式，在公开于世的预算方案或预算检

查上也未将其列为平衡项。相反，政府总是尽力将通货膨胀的原因归于非政府的实体和事件——患有利润饥饿症的资本主义企业和贪婪的工会、外国卡特尔、欠收年景，如此等等。如果货币发行的效果，按照行为的反应方式来看，实际上应该与税收的效果相同，那么，政治家的所有这类活动似乎就显得毫无意义了。由于普遍地把通货膨胀看成是"隐蔽税"，事情变得与事实更加接近了一些。然而，事实本身却要简单得多。当选的政治家们批准了公共开支计划后，便开始征税。如果公众不要求他们用收入平衡预计的开支，他们将不那么做，因为选民并未要求他们直接对通货膨胀负责，而政治家们的行动必然要导致通货膨胀。

但是，正如已经指出的，本章这一部分所讨论的体制模式是虚拟的。出于与第七章中对用债务平衡的赤字的处理相对称的目的，我们似乎应该在不存在独立的货币当局的假定下，考察一下用货币平衡的赤字的后果。如果所有这些都是对事实的描述，创造赤字和通货膨胀之间的关系就会非常容易地为公众所理解，进而，他们又会要求当选的政治家们为不负责任的行动作出解释。但是，恰恰是名义上有权控制货币供给的、半独立的货币当局的存在，给财政行为和基本宏观经济变量值的变化之间关系的整个系统蒙上了一层纱布。这一点在本章稍后的讨论中将变得更加清楚。

乐善好施而又独立的货币当局

在第七章讨论用债务平衡的赤字时，我们曾明确或含蓄地假定，金融政策是纯粹消极或被动的，财政政策才是调节或试图调节国民经济总开支的主要手段。这似乎正是一种将公共选择分析应用到凯恩斯政策模式中去的恰当的制度背景，因为在这里，凯恩斯主义者把他们的看家本领都用上了。我们认为，只有在一个充斥着持续而又明显的日益严重的预算赤字、通货膨胀和公共部

门规模膨胀的体制中，才有可能概括出凯恩斯的政治遗产。

几乎所有接受了货币主义思想的人，无论属于哪个派别，都会反对这个论断。他们或许也承认，在政治上接受凯恩斯的学说，为一个包含预算赤字以及某些偏向公共部门增长的倾向的体制提供了保证，但他们却偏偏沮丧地发现，我们将通货膨胀归因于对预算平衡原则的摈弃。实际上也确实存在着一个货币当局，这个机构掌握着国家货币供给的权力，完全不受财政行为的支配。① 财政部本身并不能随意开动印刷钞票的机器来资助国家事务。在美国的体制下，控制印钞机的是中央银行，即联邦储备委员会，而不是财政部。因此，有人会提出反对，说用债务平衡的赤字和第七章中叙述的通货膨胀之间的联系太直接了，而货币平衡的赤字和本章第一部分讨论的通货膨胀之间的联系却建立在一个并未反映现实制度的假设的分析基础之上。

我们想略为详细地考查一下这个可能出现的反对意见。对各种制度施加给金融后果的影响毫不在乎的货币主义者们，已经找到了他们自己对"哈维·罗德的设想"的看法，尽管这种看法带有更多的辩护成分。让我们假定实际上确实存在着一个货币当局，一个理想化了的联邦储备委员会或中央银行，它完全不受民主政治压力的影响。这个机构被授权可以运用几种手段中的任何一种或任何一个若干手段的组合来控制货币的供给。这个机构的决策者也被假定为既明智又乐善好施。

和这个货币当局并列的全国性政府政治机构要征税、借款、开支②。由于第七章中讨论的原因，我们可以寄希望于带有政治

① 例如，大卫·范德驳斥了货币供给是内生的主张，因为他认为这个主张接受了真实票据主义。但是，我们对与预算赤字有关的货币流通量的内生性的看法与之完全不同，却与货币主义的观点完全一致。见大卫·I．范德："中央银行能控制货币流通量吗？"《圣·路易斯联邦储备银行》周刊，1970年1月，第52期。

② 这里为简明起见，我们假定政府只能以一种证券形式进行借款，它不能通过调节债务结构来改变债务的总"钱"数。

倾向的决策者们，那些从需要时间承兑的平衡预算限制中解脱出来并力图使自己与凯恩斯学说保持一致的政治家们，去创造预算赤字并借助于公共借款加以平衡。这种行为将导致资源在公共部门和私营部门之间的分配有利于前者。但鉴于货币当局的控制权，用债务平衡的赤字与通货膨胀之间应该没有直接的联系。此处为了简化原先的讨论，我们假定，货币当局把价格水平的稳定作为高于一切的政策目标。

当预算不平衡，必须由中央政府来支付用于平衡赤字的新债券时，情形将会怎样呢？财政部将不得不跨进市场，向非银行机构和个人出售债券。这种债券供给的增加将压低债券价格，增加公债利益率。在短期内，利率通常要上升，这转而又将降低私人投资率。私营部门的资源在消费和投资之间的分配将出现偏向或扭曲，使之有利于前者。如果货币当局此时不充当调节者的角色，仍旧坚持其公开宣称的政策目标，凯恩斯经济学的政治遗产便可修正如下：即一个充斥着预算赤字、公共部门失之偏颇地增长的政体；一个利率过高，私人资本积累率降低的政体。

赤字的这些影响在任何情况下都会存在，但是，在随着时间推移，产出量经历着显著的实际增长的经济中，这些影响将大大地削弱。为了保持价格水平的稳定，需要追加货币的发行。如果认识到这一点，货币当局就会发现，他们能用法定发行的货币来抵消公共债务的一部分，即政府造成的赤字筹资。实际上，如果存在某种方法能将预算赤字的规模限制在必要的货币供给增长率水平上，那么使政府赤字保持在这个规模上的一种政体肯定是可以接受的。在这种情况下，把资源用于公共部门的倾向性将变得十分微弱，源于凯恩斯学说的其他政治偏见也将不复存在。但是，导致产生和扩大预算赤字的真正动力将突破此时所必须的限制，其后果已讨论过。国民经济实际产出随着时间的推移充其量只能减少上述偏见的影响。

当然，独立的货币当局并不必把价格水平的稳定当作唯一的

政策目标。这个当局的决策者可以选择某个菲利普斯曲线经济模型，而不管它是否反映了实际情况，他们也可以选择某个他们认为可以实现的介于通货膨胀和失业两者之间的具体替代。让我们假设他们把5%的年价格上涨率作为最大可接受的限度。那么很明显，这种政策比保持价格水平稳定的政策要求有更高的货币供给增长率，而不管国民经济实际产出的增长率如何。根据这一点，我们可以说货币当局，无论是直接的还是间接的，能吸收任一政府赤字中更大的部分，而第一种情况下它所能吸收的份额较小。随着价格水平的目标增长率的提高，预算赤字中能转化为法定发行货币的份额也不断增大。在通货膨胀被明确地选为货币当局的政策目标的情况下，由于相互矛盾的目标在菲利普斯曲线替代中的权重问题，取得预期结果的责任主要地落在货币当局身上，而不是在相伴实施的财政政策上。这种情况下的赤字提供了一个给国民经济注入新货币的简便方法。但在这种情况下，赤字并不会导致新货币的注入。由于财政政策的决策者接受了凯恩斯学说而产生的政治偏见与上述价格稳定情况下所叙述的偏见是相同的。

金融政策的政治环境

上述有关通货膨胀的说明为我们提供了一座便桥，它勾通了假定存在着一群既明智又乐善好施的金融决策者的分析和反映了对那些金融决策者所施加的制度影响的分析。假如在名义上独立的选举政治中存在一个具有法定权力影响货币流通量的货币当局，但这个当局的决策者并未被要求公开他们的政策目标。于是，我们就可以观察到日益严重的巨额赤字，这些赤字名义上是由借款来平衡的。与此同时，我们还可以观察到不断增长的通货膨胀率，它是由货币供给的大幅度增长造成的。从这一系列颇有道理、同时也是历史事实的描述中，我们能得出什么样的结论呢？

货币当局明确地允许通货膨胀产生吗？同时它已正确或错误地将其选择建立在某个菲利普斯曲线经济模型上，并选择某种程度的通货膨胀作为达到较高就业水平的合适代价吗？或者，这个当局已经使自己的行动屈从于导致预算赤字产生的政治压力了吗？

最新的历史事实说明了什么？是较大的赤字有可能导致货币

表8.1 预算状况和货币变动之间的关系

年度	预算赤字(－)或盈余（十亿美元）	联邦储备特有有价证券的变动（十亿美元）	货币变动（十亿美元）	货币变动（百分比）
1947	2.4	－.7	3.6	3.3
48	3.9	.7	.5	.4
49	－3.6	－4.4	－1.1	－1.0
50	－.4	1.9	2.9	2.6
51	－3.4	3.0	5.1	4.5
52	－5.8	.9	6.0	5.0
53	－9.2	1.2	3.1	2.5
54	－3.7	－1.0	2.0	1.6
55	－2.8	－.1	4.1	3.1
56	3.8	.1	1.6	1.2
57	.6	－.7	.8	.6
58	－7.1	2.1	1.8	1.3
59	－7.1	.3	4.4	3.2
60	1.9	.8	－1.9	－1.3
61	－6.3	1.5	2.3	1.6
62	－7.2	1.9	3.0	2.1
63	－6.7	2.8	4.4	3.0
64	－8.2	3.4	5.7	3.8
65	－4.7	3.8	4.4	2.8
66	－7.3	3.5	3.1	2.2
67	－14.0	4.8	11.3	6.6
68	－16.1	3.8	13.1	7.2
69	7.2	4.3	8.9	4.4
70	－10.5	4.9	11.1	5.4
71	－24.8	8.1	13.4	6.2
72	－17.3	－.3	27.6	12.1
73	－7.9	8.6	15.7	6.1
74	－10.9	2.0	13.1	4.8

来源：联邦储备公报（各种版本）

流通量的增长呢，还是货币流通量的变化与预算赤字的大小无关？表8—1以概括的形式提供了回答这个问题的一些有关事实。该表覆盖了1946～1974年的28年时间，其中后半期，1961～1974年，基本上相当于人们所说的“凯恩斯时期”。表的前半部分有5年的预算盈余，在这5年中，有4年的货币供给增长率相当低，处于-1.3%和1.2%之间；即使是在另一个预算盈余年——1947年——货币增长率也只达到3.3%的中等水平。其余的9年皆为预算赤字，其中有6年货币流通量的增长率超过了前半期14年的平均增长率1.9%。

对1961～1974年这一时期的考查验证了这样一种理论，即预算赤字确实与货币流通量的变化有关。在后半期，货币流通量每年平均增长4.9%，比前半期的年平均增长率高出整整3个百分点。对这个历史资料进行更进一步的分析表明，联邦储备委员会通过增加（或减少）它持有的政府证券来调节预算赤字（或盈余）。这种方法在1946～1960和1961～1974两个时期中都采用过。换句话说，联邦储备委员会成为平衡预算赤字的一个重要来源。后协议时期似乎与1951年稍前时期的情况没有什么不同，其区别只是：预算赤字的数额变得如此巨大，并且没有出现可弥补赤字的盈余时期。这些“事实”说明，联邦储备委员会的行动已不再独立于联邦政府的财政需要之外了。①

我们的看法是：政治压力同样会对货币当局的决策产生影

① 有关不能把货币当局视为真正独立于财政部的金融活动之外（至少是当政府开支和政府债务在国民收入和总信贷中分别占有相当大的比例时）的主张，塞耶斯曾在《贝吉霍特之后的中央银行业》一书（牛津大学出版社，1957年版）中做过深刻的阐述。顺便说一句，贝吉霍特在一个多世纪以前（1873）年曾提出过研究金融制度的公共选择财产权方法，见沃尔特·贝吉霍特《伦巴第街：货币市场的一个描述》（伦敦，基根·保罗出版公司，1894年第11版）。托马斯·威尔逊最近在“通货膨胀的政治经济学”（《英国学术进展》第61卷）一文中也强调了将通货膨胀和政治联系起来的重要性。

响，尽管这种影响相对于当选政治家来说要稍微显著一些，导致采取增加需求的政策措施的倾向也同样会存在。即使在一个预算平衡的社会体制下，这些压力也会起到一定的作用，更不用说后凯恩斯时期的社会体制了，在那里，当选政治家已经抛弃了关于预算平衡原则的所有托词。也就是说，即使我们设想现政府能严格地保持收入和开支两者的平衡，货币当局也总是倾向于支持国内货币供给增长量的膨胀而不是紧缩。这种倾向在部分准备金制度下比完全准备金制度下的情况更加强烈。货币当局所造成的货币基础的膨胀使私人银行的贷款膨胀成为可能。就国家货币当局反映了金融界的利益这一意义来说，部分准备金制度比完全准备金制度更易于引起通货膨胀。

在前凯恩斯时期，当政府对违背“坚实财政”原则的行为熟视无睹时，独立的货币当局的通货膨胀倾向就被广为接受。经济学家和哲学家们便将这种观点作为采用自动运行的金融体系的根据。在这种体系中，货币单位由某种特殊商品（黄金是一个最好的例子）的固定含量来确定，货币的有效供给是由市场力量决定的。从历史上看，以某种商品成分为基础的金融体系比以信用发行为基础的独立的国家制度更稳定。

那些和按照某种商品含量标准进行调节的手段具有相同功能的控制手段，也根据国际间各国货币以固定汇率被强行引入信用发行制度中。在一国的货币单位必须根据另一国货币单位的某个特定数目来定价的情形下，任何一国的货币当局为了达到国内经济目标而选择政策目标的独立权都要受到极大的限制。

我们再考查一下货币当局在一个非常自主的经济中所处的地位。这个当局被赋予发行纸币并管理建立在纸币基础上的金融体制的权力。名义上，它可以独立于政治之外，但实际上，它的活动仍受到政治压力的影响。对于我们的目的至关重要的是，施加于货币当局的间接压力和施加于政治家的直接压力将趋于彼此助长，在货币增长率的增长方向上尤其如此。金融决策者的地位与

直接选举出来的政治家所处的地位只一步之差，他通常由某个经过选举考验的政治家指派去担当公职，有的甚至按后者的脸色行事。难以想象，一个被挑选出来担当金融决策者的人会是那种总是与他的政治合伙人持有截然相反的政策态度的人，尤其是这些态度与公共舆论和媒介压力背道而驰的时候。

一个在金融事务中具有决策权利的人，必须受到什么样的刺激，才能在增加需求和减少需求的行为之间保持严格的中立？公共选择理论体现了这样一个基本的行为假设，即那些处于掌握决策权的政治和管理地位上的人和我们其他人并没有多大差别，他们总想成为个人效用最大化者，也直接受到奖惩制度的影响。这种制度表明了他们在体制等级中的地位。没有一个金融决策者或中央银行的老板喜欢被人称为“老坏蛋”，他不愿被抛到公众面前承担大量失业、普遍贫困、住房短缺、经济萧条、以及那些不学无术而又用心险恶的新闻工作者可能强加给他的任何其他恶名的责任。当金融官僚的决策带有真正“公共财产”的所有特征时，他们为什么还要使自己屈从于这种不学无术但有公共影响的淫威呢？①金融决策者可能已经清醒地认识到，如果采用了并始终不渝地坚持反对增加需求、导致通货膨胀的政策，那一定会收到预期的“社会”效益。但是这些普遍的“社会”效益并不能作为决策者所持政策态度的结果而转化为决策者个人享有的报酬。对于金融管理者来说，“放松银根”也同样是“容易”的，而“紧缩银根”对他则是相当不愉快的。

公众褒贬不一的拥护和批评，再加上政治同僚们程度不一的支持和感情上的疏远，这一切都表明，追求最大效用的金融决策者的行为自然地带有一种通货膨胀倾向。当名义上独立的货币当局认为他们终将受当选政治家的控制和摆布时，这种倾向就变得

---

① 见戈登·图洛克“公共决策就是公共财产”，《政治经济学杂志》，1971年8月。

更加明显了①。在不考虑公众意见和政治支持者的沮丧情绪的前提下，让我们考查一下执行"紧缩银根"政策的金融管理者所起到的作用。只要（并且只有在这个范围内）其体制的独立性仍受到保护，金融管理者就会维持这种现状。但是，如果他认识到，当立法机构受到压力时能通过强迫实行特定的规章制度，甚至采用更极端的方法，干脆取消货币当局的独立性来修正现行的"金融法规"，那么金融管理者的态度马上就会大大缓和下来。因此，即使是最富有"公众精神"的金融官僚也会发现他自己被强迫禁锢在一种行为模式中，这种行为模式受到程度不一的各种政治压力的严重扭曲，即使各种政治压力完全是间接的，情况也是如此。②

针对这一点，我们继续假设，货币当局按照它对经济运行动态所作的自信精确的预测，信心十足地行使职能，并且将它的政策行为建立在经济动态和有目标的变化两者之间已完全建立起来的、可预知的关系的基础上。当然，这种无所不知的假设必须由另一个具有部分不确定性和不可知性的假设取而代之。在对自己的预测没有百分之百的把握，并且作为基础的上述关系的有效性也无法收到广泛承认的情况下，决策者也必须采取行动。这种不确定性的作用就是促进上面论述的那种膨胀倾向。在完全不确定的

---

① E．雷坎特布雷在《一个新领域的经济学》一书（贝尔蒙特，沃兹沃思出版公司，1968年）中极力主张由直接的政治控制取代名义上独立的联邦储备制度。

② 一些经验事实表明，货币当局中人的行为可用从官僚政治理论中衍生出来的假说来解释，见基思·艾奇逊和约翰·F．柴特"金融工具的选择和官僚政治理论"，《公共选择》（1972年春）及"官僚政治理论和中央银行目标的选择"，《货币、信用、银行杂志》（1973年5月）。有关考察联邦储备当局职能执行情况的各种方法的概述，见威廉·P．尤"联邦储备行为"，选入威廉·J．弗雷泽编《经济理论的危机》，（盖恩斯维尔，弗罗里达州立大学出版社，1974年。）

情况下，人们总是更乐于做出那些能够满足外界需求的决定。

即使是在一个用前凯恩斯的预算平衡原则来指导财政政策的社会制度下，自治并且名义上独立的货币当局也可能被迫产生通货膨胀倾向。而且，以债务平衡的预算赤字的出现将进一步加剧这种货币膨胀的倾向。为了直接和（或）间接地将导致需求增加的财政政策所必然产生的政府债务的一部分转化为法定发行的货币，必须采取有效的政策措施。面临着日益严重的巨额预算赤字，在任何反通货膨胀目标方面所取得的任何进展都必须需求非常高的利率。但如此高的利率超过了政治家所能容忍的限度。政治家和公众对利率的增长及其如此之高水平作出的反应的激烈程度几乎能和他们对通货膨胀本身的焦虑程度相提并论，甚至有过之而无不及，至少在某种预期的意义上是如此。相对于通货膨胀率来说，货币当局被责成对高水平的利率负有更直接的责任。甚而，货币当局也许没有预料到，在随后的时期，预期的通货膨胀率甚至会刺激名义利率涨得更高。因此，为了使自己的个人效用达到最大，考虑一个相对较短的时期，金融决策者可能试图在矛盾的目标中尽力达到妥协。他们总是盯着利率，并力图将大得足以使利率变动保持在可容忍范围内的一部分由赤字引起的债务转化为法定发行的货币。在这个过程中，他们将无可奈何地默认导致反通货膨胀目标落空的货币增长率。①

如果我们能预先赋予相关变量一个确定的值，这个方案或许

---

① 有几篇研究预算赤字和货币膨胀之间联系的论文把利率视为调节工具，认为是它导致了前述两者联系的产生。预算赤字倾向于压低政府债券的价格，从而给利率施加向上的压力；转而，联邦储备委员会又会通过购买政府债券来抵销这种向上的压力，结果产生了货币膨胀。关于这个问题的详细论述，见雷蒙德·F.朗勃拉和雷蒙德·G.托图“金融政策的战略”，《理查蒙德联邦储备银行月刊》（1976年9—10月）和苏珊·R.罗思奇“1976年中期的金融—财政结构”，《圣·路易斯联邦储备银行周刊》，1976年8月。

能提供一个建立在现代政治民主上的、既切实可行又不是完全不可接受的政策。如果能够稳住赤字水平，或赤字只在实际产出增长率所容许的范围内增加，那么由债务转化的那部分法定货币额也将保持在合理限度内，并且，通货膨胀率也可通过随时调节维持在某个最低水平上。结果，可能会出现某种偏向公共部门的分配倾向，利率也将高于非通货膨胀时的水平，但它不会随着时间变化继续增长。然而，不幸得很，原先导致赤字产生——债务转化为法定货币——通货膨胀后果这一循环的那种政治势力将继续从中作梗，从而促使赤字随着时间的变化继续增长。用于增加总需求的所谓就业和产出的刺激效应需要在原来的水平上有所增长。如果经济中出现了失业和过剩的生产能力，并且政治决策者们已完全采用了凯恩斯政策模式，那么他们将被说明去增加预算赤字的规模，而这样做所根据的正是曾经成功地引导了他们的政治先辈们开创了一个不平衡预算的政体的相同论点。当凯恩斯政策模式被实际应用到一个有效的民主政治过程中时，它本身产生了一种始终维持巨额赤字并带有可预知后果的原动力。即使是名义上独立的货币当局起初也总是尽力使自己从政治压力下解脱出来，它的这种企图必然要受到随着时间推移不断增长的压力的影响。有效的货币当局与政治的永远绝缘并不是拯救的希望所能赖于产生的基础。

赤字额随着时间不断增长的趋势所导致的必然结果，是减少赤字额的困难不断增加。公众以及某些完全拜倒在凯恩斯主义教科书脚下的立法机构成员认为，由于减少赤字额所导致的总开支率的减少在任何时候都将在某种程度上增加失业、降低实际产出。除了那些曾经出现过的使增加税收和（或）削减开支难以实现的公共选择直接原因外，凯恩斯逻辑提供了强有力的支持论点，反对任何由于客观经济原因而产生的这类运动。在这种情况下，这种论点广泛地、甚至是普遍地认为是有根据的。经过一段较长的货币平衡赤字和政府规模及通货膨胀相对增长时期，编制预算的

政治家或货币当局为使国民经济转到预算的平衡轨道上所做的任何努力，公共部门相对规模的稳定，以及价格水平的稳定，都将使内在预期落空，都将导致可根据凯恩斯模型进行预测的后果。这些包含的主要成本大都集中在一个相对较短的时期内，与此相反，那些变动所带来的是较长期的效益。我们真的能希望庸俗的民主政治会作出适应这种政策变动所必需的十分困难的决策吗？这似乎是整个凯恩斯遗产中最悲惨的一页。一旦陷入了凯恩斯主义造成的货币平衡赤字的困境，一个政治民主体制将会发现：它已无力掌握自己的方向。①

美国1976年及其以前时期的政治经济

在第七章和第八章有关这一点的论述和分析中，出于对凯恩斯经济学在政治民主中的可应用性进行预测的目的，我们部分地采用了反映美国政治和经济实况的抽象模型。这些模型代表了我们所观察到的现行体制的理想化变体，从这个意义上说，这些模型是“可认识的”。在这总结性的一节里，我们希望将整个分析更直接、更具针对性地和反映美国1976年及其以前时期政治经济状况的体制联系在一起。我们希望应用我们的分析模型，对现实世界的政策变更进行预测。

关于不断增长的预算赤字的发展过程，我们已论述过好几次了，在此必须重述。自从60年代初期以来，财政政策就一直遵循着凯恩斯原则，其效果有时好，有时则更糟，因为凯恩斯原则已为执政的政治家所掌握，由他们作出解释，并将它付诸实施。其结果与我们应用公共选择模型所作的预测完全一样。名义上联

① 正如哈耶克所说，我们将发现自己被抓住放到一只“翘着尾巴的老虎”面前。见弗里德里希·A.哈耶克《一只翘着尾巴的老虎》，（伦敦，经济问题研究所，1972年。）

邦储备委员会独立于直接政治压力之外而存在，并被赋予控制经济中货币的有效供给的权力。但直到1971年，该委员会的金融政策仍被限制在由各个主要国家货币之间的国际固定汇率体系所确定的框框内。尽管美国经济具有相对自主的地位，但由于与国际贸易相对应的国内经济的规模及其相对重要性，固定汇率的限制在五六十年代实际上充当了金融膨胀政策的有效制动器。或许，对于我们的分析目的更为重要的是，这个固定汇率限制提供了一种方法，通过此法可以阻止直接施加于货币当局的政治压力。如若不然，就会使那些试图削弱联邦储备委员会名义独立性的政治家避免去这样做，因为通货膨胀可引发国际储备的危机，两者的关系可由一个简单的数量术语来说明，即黄金储备的减少。

1971年以后，至迟1973年以后，联邦储备委员会的行为已经没有上述限制了。而且，对那些想削弱该委员会名义上独立性的政治家的行为所加的间接限制也取消了。结果，联邦储备委员会更多地受到责难，当选的政治家总是企图控制与货币供给有关的活动。这些企图在1975年的一段时期里终于成功了。从那以后，该委员会被责成向国会报告其具体的货币供给目标，这是前所未有的事。直到1976年，对联邦储备委员会独立性的这种政治压力仍然持续着。1976年初，众议院以压倒多数通过了一项议案，如果最终能够以法律形式颁布的话，即使该委员会名义上的独立性也要大受约束。该项正在讨论中的议案使联邦储备委员会主席的任期与美国总统的任期完全一样，并在地方联邦储备银行董事会中增加所谓“公众”成员；而且，该议案还指导联邦储备委员会，根据1946年《充分就业法案》的精神选择就业最优化的目标。

上述这些事实，再加上我们基本的公共选择分析，使我们能得出如下推测：联邦储备委员会将受到日益增长、甚至是加速增长的压力，从而使当选的政治领导人能更好地控制它。这些压力将变得越来越有效。即使这种现象不直接出现，政治家出于对其潜

在政治优势的担心也必将努力使联邦储备委员会的决策者越来越多地受到政治压力的影响，这些政治压力同时也影响着决定基本的预算结果的决策者。①

一旦我们增加了这样一种简单的认识，即联邦储备委员会是一个既定的官僚机构，其成员都将尽力维持他们所贪恋的公职特权的稳固性，那么，可以肯定，联邦储备当局绝不会将价格水平的稳定选为其货币政策的目标，甚至一个含蓄的目标。他们将接受某个通货膨胀率，并将其作为一种间接手段抚慰政治领导人，使他们确信新发行的公共债务中将有一部分被转化为法定发行货币。转而，在短期内，这又将引起利率较缓慢的增长（如果和反其道而行之的结果相比的话），尽管这个政策将加强继续存在的通货膨胀预期，而后者同时又将在一个较长的时期内使利率保持在高水平上。

上述预测和从不包含政治因素的更加详细和复杂的模型中导出的结论之间很容易达成一致。但是，我们对相互影响的整个政治动态系统的解释不允许我们作这样的预测，即美国的政治经济将步入适度的赤字、适度的通货膨胀和适度的失业增长率的增长轨道。我们试图分析后凯恩斯时期以及政治凯恩斯主义之后几乎20年的时间里政治力量所起到的作用，在此基础上，我们作出的预测将变得更加悲观。这并不排除这样一种可能性，即在短期内，或许试图推翻某些随着事态的发展将会变得越来越清楚的观点。

---

① 政府从通货膨胀中获取的收益是相当高的。据弗里德曼的估计，1973年其总值超过260亿美元，很清楚，政府的力量从联邦储备委员会所应允的货币膨胀中可以获得许多好处，因此不能让该委员会名义上的独立性扰乱了公众的视线，掩盖为什么膨胀会在通行的金融体制下产生这一问题的实质。1973年的估计数摘自密尔顿·弗里德曼的《金融补遗》（伦敦，经济问题研究所，1974年版第14—15页）。有关政府从通货膨胀中获取收益的更全面的叙述，见密尔顿·弗里德曼“得自通货膨胀的政府收益”，《政治经济学杂志》，1971年8月。

事实上，1975年和1976年普遍要求必须考虑“财政职责”曾赋予某些预算限制，尤其是有关采用新开支计划的限制以暂时的政治生命力。但是，关于政治势力作用的分析告诉我们，这样一个“反应”高潮，如果确确实实出现的话，也将是短命的昙花一现，它产生的意义也会迅速地被最根本的客观现实所淹没。尼克松政府在1969年和1973年所做的插曲性尝试就提供了一个很好的范例，它可以被后人借鉴，但极有可能达不到同样好的效果。正如其他人所预言的，看起来似乎很可能发生的政治反应，可能会使事情变得更糟而不是更好。朝向直接控制的政治压力作为一种把通货膨胀保持在许可范围内的手段将会取得绝对的优势，尽管在历史记录上它的结果几乎都是失败。

正如我们在本书的其他地方所指出的那样，我们希望我们的预测是错误的。首先，我们给出了我们对美国1976年及其以前时期的政治经济所作的分析和判断，并据此作出预测。很少有人能够从预测结果中发现恶兆以外的东西。在某种意义上，我们就象通过自己的诊断得知病人患有癌症的内科医生，他将愿意，而且是非常高兴地，承认自己的诊断出了差错。他宁愿作出与自己观察的情况相反但却使人感情上可以接受的结论，即他的病人正逐渐康复，并且实际上并没有他所想象的那样严重。幸运的是，这个癌症的比喻并不完全恰当。我们知道，我们所说的病人，即美国政治经济，能通过自我康复措施而得以痊愈。这是一个意愿和决心的问题。美国的民主能通过必要的改革，及时地避免似乎已能从其明显的后凯恩斯主义行为中预测出来的灾难的发生吗？这为本书的第三部分提供了主要议题。但是，在解答这个问题之前，我们首先必须认真地考虑特定的预算制度能影响预算结果这一观点的基础。我们之所以这样做，是因为这一观点尽管在许多人看来已经成了常识，但仍然遭到一些职业经济学家的反对。

9. 制度限制和政治选择

导　　言

在前两章，我们证明了在其内进行各种财政活动的制度构架能够而且终究将要影响财政结果的性质。但是，这个观点受到这样一些经济学家的强烈反对，他们把制度视为遮盖在现实社会上的面纱，或是认为每个人都将按自己的理解对其选择作出解释，而不考虑制度的特定形式。在这一章，我们试图更充分地阐明我们所持的观点。

我们必须提出并给以解答的问题是：公众为什么会支持那些作出决策并导致了我们所描述的后果的政治家？如果公众完全了解各种备选政策选择的最终后果，并且保持理智的话，他们将反对那些对其财政行为不负丝毫责任的政治投机者和当权者。他们将不会行使其间接的权力，同意导致通货膨胀的金融和财政政策。他们将不会熟视无睹日益增长的预算赤字以及由此产生的公共部门倾向。在此，我们似乎还需要更进一步地研究一下这些后果。

自第二次世界大战以来，人们做了大量的努力，试图解释政府的经济活动。本书所论述的问题基本上限于这个传统的范围之内。我们首先简要地回顾一下有关文献的某些方面，然后，研究税收制度改变人们头脑中政府成本这一观念的能力，以及由此可能对观察到的预算结果进行的修正。最后，我们依次考察债务财政和货币财政。我们的重点放在备选制度形式影响财政历史的能力上。

公共经济和私人经济

在第二次世界大战后的几十年中，在使“公共经济”的分析与较传统的“私人经济”分析的方向上已经取得了很大的更趋于一致的进展。但前者特别的复杂性却令人望而生畏。人们可被说成是通过政治过程从政府那里“需求”商品和劳务，并且在许多方面，对公共部门提供劳务的需求可以与在私人商品市场上能得到满足的需求进行类似的分析。① 就某些基本的心理选择水平来说，市民们要求市政当局给予更多的治安保护的需求，反映了与他从当地五金商店得到附加门锁的需求完全一样的动机。

但是，即使是这样一个简单的类比，也要求采取慎重的态度，以免过份地强调了它们的相似性。想购买新锁的人到当地一家或几家五金商店去，查看供以销售的各种锁，探问其相应的价钱，然后作出选择，完成其购买过程。很显然，个人实现其特别治安保护需求的行为是相当不同的。选民必须将其愿望传递给当选的政治代理人，即所在城市的市政会成员，他也许认真聆听选民的要求，也许充耳不闻。如果他确实体谅选民的要求，那么他必须带头并努力说服他在州议会众议院中的大多数同僚们去支持某项预算调节措施。但是其质量和价格又如何呢？几乎每个人都希望得到更多高质量的治安保护，如果这种服务能在价格为零的水平上获得的话。在一个反应水平上，公众必须明白，新增的公共服务项目只有在减少其他服务或者增加税收的代价下才能得以实现。他们怎样才能使其政治代理人明白，什么样的数量——质量——价格组合才恰恰是他们最喜欢的呢？还有，正努力讨好选民的政治代理人又怎样才能确定这个组合呢？

一旦我们开始追问上述一系列问题，介于公众对公共提供的

---

① 参看詹姆斯·M.布坎南《需求与公共商品供给》。（芝加哥．麦克纳利出版公司．1968年．）

商品和劳务的“需求”和通过政治结构使这些需求最终得到“满足”之间的制度联系的复杂性就开始暴露出来。我们在此并不打算作全面的分析（这是“公共选择”理论迅速增加的分支学科所主要研究的内容）。但为了充实我们的中心论点，我们必须考察一下公共财政选择的一些基本要素。我们试图表明，通过修正使财政选择得以进行的规章制度的限制，凯恩斯经济学导致了与修正以前不同的预算选择。另一个以概括的形式阐述我们论点的方法是指出“制度至关重要”。实际上，正是制度的同化能力使凯恩斯的遗训衍变成一个能导致不良政治后果的怪物。如果各种制度形式并不重要的话，投票人及其政治代表在凯恩斯破坏了平衡预算原则以后将会与在此之前的时期具有相同的表现，从而也将不存在凯恩斯原则的滥用。

但是，我们必须表明，为什么财政选择制度本身也会影响选择所造成的后果。如前所述，除了经济学家以外，对任何人来说这一点在直觉上似乎都是十分清楚的。但是，对于经济学家来说，认为进行决择的方法本身会影响决择结果，在某种程度上等于承认在人的行为中存在着某些荒谬的或非理性的因素。固执己见的经济学家或许会坚持，在提出包含了明显的不合理性的行为假设以前，所有可能的合理行为模型都应通过测试以检验他们的潜在解释。我们两人都是经济学家，但我们在此并不想将自己与某些同行所持有的观点联系起来，尤其是与那些关于财政选择中个人行为的观点联系起来。

财政直觉和税收制度

在财政选择中什么是理性行为？我们不是心理学家，但这个问题本身似乎就是不言而喻的：个人选择行为受到选择所付成本和所得收益的影响，这是因为这些东西可被选择者观察到，而不是因为他们可能处在某种可通过第三者来衡量的客观地位上。出

于某些原因，直觉在个人选择中的重要性在传统的经济理论中逐渐被人忽视，因而也被经济学家所遗忘。首先，在理想化的市场中，各种选择方式很易于被视为是完全同一的。对于市场中的人来说，一个苹果就是一个苹果，一美元也就是一美元。如果事情不是如此的话，就不会产生多少问题。但是，如果一个选择者面对着一筐质量不一的苹果，并且既不知道哪个苹果将要分配给他，也不知道每个苹果所标有的价格，那么他的行为将如何呢？这种选择环境近似于财政选择中个人所面临的情形，很清楚，个人对影响决择的收益和成本的主观直觉依赖于选择环境中的制度。

正是个人对各种财政制度的不同作用的直觉与潜在的财政选择具有密切的关系。充分的经验事实告诉我们，从事专门研究的职业经济学家不可能赞同各种平衡预算的方法所造成的后果。因此，我们似乎有理由指出，典型的公众将不具有关于财政手段的变换如何对个人产生影响的充分知识，简而言之，他们将不会用与职业经济学家恰好相同的方式来解释其经济行为。

个人并没有从政府那里获得可分割并可转让的成包成捆的商品或服务；他并没有因为享受或利用公共供给的服务而直接支付“价格”，这种服务是政府提供给他的。他也没有从政府那里每月或每季度地收到类似于从电力公司或电话公司那里收到的帐单。公共供给的服务的报酬是以不同的形式从公众那里抽取出来的。他的收入或盈利要上税，他购买的商品也要交纳货物税或销售税，其财产也由于征税目的而被估价，各种其他活动也都要交纳有关的财政款项；自然，从最后的净值来看，每个人都不得不向政府提供一部分价值。但是，这些总价值将不会独立于个人或社会中其他人的行为之外。①而且，个人决不可能得到与他所

① 关于这一点，见詹姆斯·M. 布坎南“税收反应的外在性”，《南方经济杂志》，1966年7月。

支付的价值相当的或是大于该价值的服务。他必须对这部分价值作出估计，同估算从私人市场上购买的商品的成本价格的方法相比，这个方法的费用更高，方法本身也相当不同。

不同的税收制度将对个人关于他在公共服务成本中所占比重的直觉产生不同的影响。根据这一点，可以认为税收制度的形式，或一般地说税收的结构，能影响预算选择。在某些税收结构下，个人将宁愿接受比在其他税收结构下更小（或更大）的政府预算。但是，这种说法只有在不存在任何倾向性前提的情况下才可接受。在一个复合税收结构下，个人是愿意接受一个比在他每月都要收到一张列有全部政府服务项目的帐单这样的体制下还要小的预算呢，还是更大的预算？

每个人都根据自己的直觉进行财政选择，而选择制度实际上能影响这些直觉，这种观点是可以接受的。但是，我们还需要在我们的论述中增加一个步骤，以便我们能据此指出，集体选择的结果以一种或另一种形式带有一定的方向倾向性。只要个人的直觉误差是围绕着某个理想化了的“真实”选择估价均匀地发生的，或大致如此，那么，忽略了直觉误差的一般模型将不会导致错误的结果。但我们认为，所有人（或大部分人）的财政直觉都将有规律地发生偏向，以致方向性误差无法消除，同时也使我们产生了关于特定的财政制度对集体选择结果具有歪曲作用的看法。除了“误差”以外，另一不同的概念“错觉”也是个人财政选择的特性。

我们似乎有必要更详细地探讨一下“错觉”和“误差”两者之间的区别。如果直觉误差随机地分布在“真实”值的四周，那么包含着所有参加者的行为都是合理的，这一假定条件的模型将会给出有意义的预测值。在这样的模型中，只要某个适当范围内的人按照合理的客观标准办事，那么该模型就与靠非客观的主观偏好来行事的人，或者与那些对选择对象抱有错误直觉的人没有多大关系，制度能修正直觉的准确程度，从而修正个人财政选择中

的误差值。但是，误差值本身并不一定与个人选择的集体结果（该结果由某个选举过程产生）中由制度所导致的偏向有关。为了研究这样一种由制度导致的偏向，我们必须引入“错觉”的概念，这种“错觉”有规律地对选择过程施加影响，使之偏向某个特定的方向。

我们的基本观点是，复合和间接的支付结构造成了财政错觉，它将逐步导致比在简单支付结构下我们所能观察到的还要高的公共开支水平。预算与税收体制的复杂性和间接性有直接的关系。正如我们通常所看到的，间接征税和直接征税相比，公共服务的成本更低；多税源的体制和主要依赖单一税源的体制相比，公共服务的成本也更低。

这个观点有经验事实可引作辅证，而且在直观上也似乎合乎常理①。然而，如我们所知，这个观点却难于用传统的经济理论来解释。传统经济理论按照客观的重要性严格定义合理的行为，并且，包含着代理人不会有规律地犯错误的假设。主观确定的人的直觉（在可观测的现实世界中，可能找到也可能找不到它的相应物）被忽略了②。让我们考虑一下下面的情形：在一种或两种相互独立的制度形式下，作为征税的结果，“上帝”知道A先生最终将放弃1000美元的价值。根据这些已知条件，传统的经济理论只能得出下面的预测：即A先生在每种税收形式下都有相似的行为，特别是，他所偏爱的预算在这两种形式中都保持不变。但是，A先生所偏好的预算水平并不取决于“上帝”或某个理想化

① 关于税收制度影响可见政府成本，从而修正预算结果的能力的理论验证和经验事实，见理查德·E．瓦格纳“收入结构，财政错觉和预算选择”，《公共选择》1976年春季版。

② 所谓“奥地利学派”的经济学家们，沿用30年代在伦敦经济学院占有首要地位的成本理论中更加专门化的传统方法，提出了截然不同的异议。全面的讨论，见詹姆斯·M．布坎南《成本和选择》（芝加哥，马卡姆出版公司，1969年。）

的观察敏锐的经济学家所“知道”的多少，而取决于他所观察到的自己在公共服务成本中所占份额的情况。A 先生根本没有接受任何训练去设法懂得更多一些。

上述许多方面都可以接受。但是在复合税收结构下，A 先生为什么会观察到比简单税收结构情况下更低的成本呢？他高估自己的税收份额的可能性要大于低估税收份额的可能性吗？由于结构的复杂性具有削弱支出信号、导致人们对不确知的事物甚至某些确知的事物产生错觉的作用，因而可以推测出低估的可能性。税收支出是个人财政选择中消极的一面，它看起来似乎比它的实际值更小。① 在一个简单的税收结构中，这些支出信号将会相对完整地传递给A先生；但在复合体系下，同样的信号在某些环节上将变得十分微弱甚至几乎不复存在，而正是在上述环节上，这些信号影响着纳税人的心理。掌握了复合结构下支出将显得比实际值要低这一规律后，A 先生将会使他的边际调节达到一个他所偏好的支出水平，这个水平比他在简单税收形式下所要达到的水平更高。

我们所赖于分析税收制度通过实际的民主过程影响偏好这一论点的基础之一，与那些有关信息处理的心理学论著中所提出的观点有关。② 这些论著认为，任一信息被理解的程度直接与被接收到的某一特定信号的强度成正比变化，而与信号发送时所出现的噪音强度成反比变化。例如，一个在喧闹场所正和别人谈话的人，随着使人分心的环境噪音音量的增大，将会发现越来越难以准确地听清谈话内容。用类似的观点来解释经济现象恐怕也是合

---

① 关于财政错觉的早期论述，见A．普威尔尼《财政错觉理论》，（巴勒莫出版公司，1903年）。

② 例如，可参见唐纳德·A．诺曼《货币和注意力》，（纽约：威利出版公司，1969年）和彼德·H．林赛及唐纳德·A．诺曼《人类信息处理》（纽约，学术出版社，1972年）。

乎道理的。①

在此，我们想采用一个处在标准市场环境中的人所面临的选择情形作为讨论的基准。在这种情形下，人们可以直接看到与某件商品或某项质量和数量都可以衡量的服务相应的价格，支出信号传送的非常清楚，并且几乎没有干扰噪音。② 当我们允许，例如，某个俱乐部的服务以"季节票"的形式来定价时，我们多多少少都要偏离这一基准。但是，即使在这里，表达"你必须交纳100美元以保留你下个月的俱乐部成员资格"这一意思的信号相对地说仍十分强。如果每个公民都按月接到政府服务的帐单，那就会出现与此类似的情形。但是，预先克扣应付款将在一定程度上削弱支出信号的强度，并增加系统内的噪音。我们来考虑一下这样一条信息，其大意是"我们已从你的薪水中扣除了100美元作为你下个月参加俱乐部活动所应付的款项，但你仍余有500美元供自已开支"，和下面这样一条信息："你收得了600美元的薪水，但你为俱乐部的服务支付了100美元"，这两条信息所产生的心理影响作一比较，很明显，第一句话所产生的心理影响总的来说将小于第二句话。第一句话不仅较间接地传递或表达了俱乐部的服务

---

① 兰德尔·巴特利特也持有同样的观点，不过他使用了视觉而不是听觉的比喻手法。在他的模型中，其中某些税收形式比其余的要具有较高的能见度，从最高的能见度开始，各种税按能见度递减的顺序排列。无论是在他的还是在我们的分析中，改变获取收入的制度形式都将影响公众对政府成本的直觉。见兰德尔·巴特利特《政治权力的经济基础》（纽约：自由出版社，1973年）。

② 有关市场行情信息的开创性著作是乔治·J.施蒂格勒的"信息经济学"，载《政治经济学杂志》1961年6月。我们可将我们对财政信息的论述基本上视为施蒂格勒市场信息分析的扩展。如果说存在着什么区别的话，这些区别就正是在考虑市场选择和财政选择之间显著的制度差别时所必须具备的。由于很少制作报价单，财政选择在交易过程中具有更大的复杂性。相反，"价格"被典型地镶嵌在一个复杂的经济关系网络中，并且与来自政府的服务购买无关。

费用，而且没有明显地引起人们对保留俱乐部成员资格所付代价的注意；而第二句话却正相反。根据这一点，可以认为在正常条件下，偏好的服务水平将比第一种制度情况要高。

一旦我们认识到这样一种基本观点，即个人选择行为取决于个人对成本和收益的直觉，而且一般的偏向和系统性偏向应有所区别，那么，鉴于各种政府服务的集资形式对财政直觉有不同的影响，我们有必要对各种形式具备充分的认识以修正偏好开支水平。例如，间接税可看作是表明政府获得收益的弱信号和同时传递税率和商品价格而产生的强噪音两者的结合形式。通过通货膨胀进行征税可看作是一种特殊形式的间接税，其中有关政府所获收益总量的信号被完全扰乱了，而各种噪音却充满了整个系统。

起先，认为财政制度会影响个人财政直觉的假设似乎是十分合理的，但仍不能使那些坚持按照严格的合理性先决条件发挥他们最大的解释潜力试图找出其他解释的经济学家信服。他们认为，我们没有考虑到一个学习过程，通过这个过程人们能逐渐认识到政府服务的“真实”费用，不管这些服务项目的筹资形式如何。在这个学习过程即将结束的某个最终阶段上，在某个“行为均衡点”上，可以认为“真实费用”将被A先生、代理人或中介决策者所理解。而且，按照这种观点，他不可能，也将不会被各种不同的筹资结构所产生的不同直觉引入歧途。但是，在政府支助下，并不存在一个“行为均衡点”，使财政过程最终收敛于它，至少在经济学家所熟悉的一般意义上是如此。同样也不存在这样一个过程，那些凭着财政错觉行事的纳税人能通过这个过程纠正原先的估计。我们可将这种情形和那些使用信用卡的购买者进行一般市场购买的情形作一对比。在后一种情形下，最先也许会引起费用错觉，但是当债权人提出有关应付款项的帐单时，机会成本的最终估计值就会以简单的数量术语呈现在消费者面前，并直接给他造成巨大的心理冲击，消费者有机会去了解到这些，这将对他未来的行为产生影响。

但是，对于政府服务来说，并不存在与市场例子中的债权人类似的外部实体，按照常见的支助政府的传统方法，税收收入是在经济运行过程中获得的。没有任何激励去刺激任何一个人站到纳税者一边，并向他提供关于他所支付的最终实际费用份额的估计数据，甚至连纳税者本人也不愿意投入时间和金钱去算出准确的数字。财政事务的“公开”本身就弱化了公众企图弄清楚他本人所交税款份额的愿望。试想，如果有充分的时间和其他资源投资，加之对经济运行规律有较深刻的理解，纳税人就可以在相当准确的程度上推算出他在政府每年的开支中所占的份额。但是这样去做的结果，并不能保证单独行动的个人本身获得净收益，他只是成员众多的政体中的一个参与者，一个投票人，一个选民。他对公众或政治局势的潜在影响几乎是可以忽略不计的。预先认识到这一点，个别纳税者就不会为获取信息付出必要的投资。他将会非常明智地保持无知，非常明智地任凭财政制度影响其直觉，让个人的财政选择为一时灵感所致的各种荒诞怪念所左右。①

而且，在许多情况下，用于确定个人份额的开支都是要遭禁止的，即使是存在着一种激励去进行这样的估算时也是如此。就算是职业经济学家们对于改变从公众身上搜刮资金的制度手段所造成的后果也不能达成一致的认识。针对公司收入税的影响进行的持续至今仍然悬而未绝的争论就是一个例证。这种无能是由于在诸如消费者价格、要素价格、租金和利润等如此广泛的功能分

---

① 这是民主过程中所存在的众多一般性矛盾事物和问题在财政方面的一个表现。如果投票人数众多，那么没有一个人会对政治局势具有举足轻重的影响，因此，投票者都认为不值得去为获得信息而投资。甚至，选民或许会认为参加投票不会得到一点好处。关于这一点，见安东尼·道斯《民主的经济理论》(约纽，哈珀和罗出版公司，1957年)和戈登·图洛克《政治数学的进展》，（安阿伯，密执安大学出版社1967年）。

类上无法取得一致的缘故。如果经济学家企图把一定量的货币估计强加于人，这种不一致将会加剧。这里，经济学家减少数学比较分析的倾向是靠不住的，因为它隐含着这样一个假设，即纳税者中的算术家具有全部相关资料的充分知识，因此，能用和经济分析家完全一样的方法去理解并解释经济现实。但是，经济学家毕竟接受过某种训练去进行特定的观察，用特定的方式观看和解释现实，而大多数纳税人的经历、受训练程度和兴趣往往与此大不相同。结果，很少有纳税人能够用与职业经济学家完全相同的方法来解释现实世界中的现象，正象很少有人能象一个对意大利独具一格的音乐知识颇有了解的人那样可以敏锐地感觉并理解塔尔蒂尼“A 大调序曲”的变调风格一样。同时，我们也应该注意到，经济学家本身也由于各家学说的五花八门而为世人所周知。正如一句俏皮话所说的那样“把世界上所有的经济学家放在一起，你将永远得不到答案”。竞争的民主主要对非经济学家（其中绝大多数是普通公民）的直觉作出反应，这种看法辅证了下面的推测，即税收制度将影响预算结果，偏向影响必须通过分析才能确定。

债务平衡的预算赤字

我们在本书中的重点，仅限于讨论现行税制所产生的赤字的各种各样平衡方法，而不是现行税制的备选形式。自然，选择这样一个重点是由于我们的兴趣在于探讨抛弃关于严格保持预算平衡的、半法规性质的原则所造成的政治影响。上面关于制度对财政选择的影响的更一般性叙述只是这一正题的开场白。①首先，

① 有关政治民主过程中财政制度影响财政选择的初步论述，见詹姆斯·M.布坎南《民主过程中的公共财政》（查珀尔·希尔：南加利福尼亚大学出版社，1967年）。

我们将讨论用政府借款取代现期税收所造成的影响；接着，我们将考虑作为平衡方法之一的货币创造。长期以来，造成在经济政策讨论中莫衷一是的根源之一，就在于没能认真地区别这两种截然不同的平衡预算赤字的方法。这种状况部分地是制度环境的结果，在这种环境内，纯粹货币创造极易于被误认为公共债务发行（通过向金融机构“出售”债务证券）。

首先，我们必须了解凯恩斯的政策原则。这一原则要求债务平衡的预算赤字必须建立在一个分析模型的基础上，而该模型应能演示出现期税收和公债发行对个人行为所产生的不同影响。也就是说，凯恩斯的经济学说，就其本质来说，包含了“制度至关紧要”的主张。从这方面看，我们是不折不扣的凯恩斯主义者，而不是始终坚持相反主张的古典派或现代派李嘉图主义者。

但是，即使仅仅是由于对于简单事物仍然存在着不必要的混乱认识的缘故，我们也必须从零开始。我们关心的是真实政府借款的作用，而且，为简化讨论，我们将把注意力限在国内债务上，为平衡预算赤字，政府被假定向整个国民经济范围内的公民和非金融机构出售债券。这种赤字——债务政策的另一个可替代品是预算平衡——现期税收政策，政府开支在两种情况下都保持恒定。那么，其行为将会有什么差别呢？

李嘉图定理

大卫·李嘉图在19世纪初曾对这个问题作过探讨。他的名字总是和这样一个定理连在一起的，这就是保持财政税收和财政债务基本相等的定理①。税款的征收直接减少了纳税人的净财富，

---

① 大卫·李嘉图《政治经济学和赋税原理：著作和通信集》第1卷，P·史拉福编（剑桥：剑桥大学出版社，1951年）。在有关税收和债务两种选择的实际政治比较的论述中，李嘉图本人并未坚持等量定理。对李嘉图观点所进行的较详细的论述，见杰拉尔德·奥德里斯克《李嘉图的非等量定理》，油印本（阿迈斯：爱荷华州立大学，1976年4月）。

但是发行等量的政府债券也同样会导致净财富的等量减少，这是因为在交付利息和分期偿还现有债务的同时，又产生了进一步的税收负债。例如，假定市场利率为10%，每人100美元的税款被一定数量的政府债券所包含的等量债务所取代，这样相当于强迫每人将每年应得的10美元利息也交给了政府。这两种平衡方法之间的替换丝毫不会影响纳税人的净财富。如果我们假定有近乎于完美的运行的资本市场，那么李嘉图的这一“等量定理”只不过是个人在选择环境中的简单算术问题。由于我们假定在这两种平衡方法下财政债务的现值完全相同；而且假定个人充分了解这一“等量定理”，因此，处在上例所述地位的个人对于政府是靠征税还是靠债务来支助开支这一问题仍是无关紧要的。

鉴于各种平衡方式之间的变换将使财政债务在经济中不同个人和团体之间的分配产生差别，因而，李嘉图定理不能广泛地应用。①这个问题可通过假定所有个人都是相同的（至少是在与总体分析有关的方面）或其影响在整个个人社团中被相互抵销来解决。这就使得对每个公民的分析都保持在上述选择环境中。②

在这些限制下，等量定理就可以推广到税收—债务的直接比较范围以外。在其最大范围的变形基础上，该定理将可以证明，政府借以从公众身上搜刮资源的具体方法与私人或公共选择都不相关。税收财政可由债务财政取而代之，或由货币创造代替；所得税可由营业税取代。只要必须集资的政府开支在各种情况下都保持相同，那么对其最终结果就不会有什么影响。该定理建立

① 现实世界中集资方式的转换将导致分配差别这一事实为格里塞奥提攻击李嘉图定理提供了基础。见B.格里塞奥提：《税赋和债券变换中的税收压力》，（意大利）经济学家报社1917年。

② 应用李嘉图定理，而又不参照李嘉图本人著作的现代例子，见罗伯特·J·巴罗“政府公债是净财富吗？”《政治经济学杂志》1974年12月。对巴罗分析的批判，见詹姆斯·M·布坎南“巴罗和李嘉图的等量定理”《政治经济学杂志》，1976年4月。

在这样一个基本假设的基础上，即代理决策人对政府集资方式的变化将如何影响某个人财富具有充分的认识。在这种分析环境中，如果提供的选择能确保财政负担的算术值在各种示范形式下都保持不变，那么毫不奇怪，合理性原则将与之无关。

凯恩斯主张

李嘉图定理似乎是不可接受的，因为它忽略了它假定的行为反应所必须的信息方面的要求。稍后一点，我们将对债务一税收比较作更具体的批判。但首先，我们要将李嘉图和凯恩斯有关债务集资预算赤字的主张作一对比。债务集资方法提供了一种近乎理想的方法来改变个人行为以及在经济衰退期间刺激总开支达到预期增长。

在其早期最朴素的阐述中，凯恩斯模型将消费开支与现期可支配收入直接联系起来。由于税收意味着资产转移之前所获总收入的减少，那么，我们可以认为税收的减少将随之而来的是增加用于消费的现期开支率。但是，肯定有人购买公债券，也有人会放弃现期购买权，从而允许政府恢复利用税收支付支出的方式（该模型中，我们不允许货币创造的存在）。这在最初假定的凯恩斯模式中并不成为问题。公债被许多闲散资金汇成的基金购买，利率保持不变，投资支出并不直接受到影响。从税收集资预算平衡到债务集资赤字的转换，其总体影响是增加了经济中的总开支率。

在这个模式下，利率降到了最低限度。因此，公债券能够以政府允许的有利条件在市场上流通（当然，在严格的意义上，任何利率都不会按这种条件来兑现。但这种情形相当于货币创造，即我们下面将要详细论述的另一种情形）。但是，只要任何正值利率得到了兑现，李嘉图的理论就提出了挑战。只要个人的行为是完全理智的，只要他们以未来收入源流的现行价值作为当前决策的基础，此处正在探讨的财政政策转换，即从税收集资到公债

集资的转换，将不会影响个人行为。凯恩斯政策体系中最中心的主张在经济学家很熟悉的方面似乎很容易受到攻击。

回顾历史，令人惊奇的是，这样的攻击或挑战并没有在凯恩斯的思想呈现于经济学家面前以后随即产生。几乎在全世界的范围内，所有经济学家都接受了凯恩斯债务集资赤字将增加经济总开支的主张。直到朴素的凯恩斯模型经过修正，从而使资产价值和收入流量能影响开支决策，在此之后很长一段时期内，人们都毫无批判地全盘接受这一主张。政府的债务证券在全国的资产平衡表上被当作有实际价值的资产来处理。但很少甚至没有人注意到李嘉图的这个见解，即体现在公共债务中的未来税收支付也同样代表着负债。财政政策可能发挥的作用取决于某种"财政错觉"的出现，对于这一假设，无论是支持，还是反对，我们找不到凯恩斯的早期论述。

目前出现的这一明显的疏忽或纰漏主要源于凯恩斯公共债务"理论"本身，而这一理论一直被我们奉若神明。在早期的政治家和公众中普遍存在的政策崇拜热潮中，凯恩斯主义经济学家曾试图诋毁经过时间检验的关于公共债务集资会产生暂时影响的传统"公共原理"。这个热潮掺杂着凯恩斯主义关于讨论总体经济构成变动时不考虑潜在个人选择的观点及其对债务集资和货币创造的混淆，使得一个从根本上来说实属荒谬的见解，即不存在国内公共债务"负担"的见解得到了广泛的拥护。这种见解就其根源来说并非专属于凯恩斯主义，在许多与古典公共债务原理相违背的论述中，它曾多次以各种各样的形式出现过。但"无负担"的论点只是在第二次世界大战后，随着宏观经济理论发展的浪潮才跃居于正统经济理论地位的。按照这一"理论"，发行债券不会增加未来纳税人的负担，因而，几乎没有人注意到这样的问题：未来的税收债务可能以这种方式，即在债券发行期间影响开支行为，从而成为净投资。债券持有者的利息能够依靠税收支付，当然，这部分税收也同样可以资本化，并视为短期债务。但是，由

于计征这部分税款的目的是支付国内债券持有者的利息，这些利息收入又可以资本化，变为现期资产价值，正好弥补了由于纳税所减少的投资。归根结底，从净值看，这些影响相互抵销，消除了按现值计算无法消除的负债集资方式所产生的最初支出影响。这种无负担的说法之所以是错误的，是由于它不能解释当公共债务证券发行时私人资产减少的现象。但此处我们的目的并不是要深刻而详细地批判凯恩斯的公共债务理论，①上述的基本宗旨只是说明，只有通过了解公共债务的必然结果及其相应的理论，我们才能“解释”为什么凯恩斯忽视了潜在的李嘉图主义挑战。

公共选择　后凯恩斯综合派

如上所述，我们不是李嘉图主义者，纯粹的财政政策能够对纳税公民的行为产生影响。在这一点上，我们的分析与凯恩斯主义观点一致。但是我们必须突破这一点，看看选择过程究竟是如何变化的。政府借款取代现期税收集资的方式具有降低政府商品和劳务的“直观价格”的作用。这种“相对价格”的改变具有一种传统的希克斯式的收入效应。这种收入效应将导致私人开支率有所增长。这基本上是凯恩斯主义的后果。请注意，我们不必强求完全不考虑李嘉图所重视的未来纳税义务。纳税公民或许也会预料到，政府在举债的同时也隐含着未来税务。但他们这么思量时，没有必要象李嘉图那样过于偏激地衡量各种方法的得失。如果以债务集资替代税收集资使人觉察到政府商品和劳务的成本有所降低，“相对价格”就会发生变化。

---

① 进一步的论述，见詹姆斯·M·布坎南《公共债务的公共原理》（霍乌德：理查德·D·欧文出版社，1958年）；詹姆斯·M·弗格森编《公共债务和下一代》（查珀尔希尔，北卡罗来纳大学出版社，1964年）；詹姆斯·M·布坎南和理查德·E·瓦格纳《民主社会中的公共债务》（华盛顿，美国企业协会，1967年）；E·G·韦斯特"公共债务负担和成本理论"《经济探索》，1975年6月。

但是，我们的注意力并不放在这种变化的收入效应，或这种收入效应对可能的私人开支率所产生的影响上。我们所强调的是相对价格变化的更直接的替代效应。这种效应在凯恩斯的理论中几乎被完全忽略了。债务集资降低了政府提供的商品和服务的直观价格。相应地，纳税公民增加了他们对这些商品和服务的需求，偏好预算水平将会变得更高。这些偏好，将为政治家们所觉察，并转化成政治后果。① 束缚当选政治代理人反对增加现期税的羁绊由于存在着发行债券的选择而大大得到缓解。这种借款可能性使得政治家在不改变本期征税水平的同时仍能扩大其开支率。实际上，事实也似乎清楚地表明，公共债务所孕育着的未来税收增加，和本期税的增加相比，将会带来小得多的选民压力。

债务财政的刺激结构

公民所具有的知识中掺杂着一种刺激因素。在李嘉图模式中，每个公民都负有一定已知的未来债务提摊义务。在这种模式中，一个人有或是一次支出1 000美元，或是连续每年支付100美元这两种选择。当贴现率为10%时，这两种支付在统计意义上是相同的。但是，尽管这种统计意义上的相等能导致行为上的趋同，但债务的债权却以可转让财富的所有权形式而存在。例如，拥有某处房产的永久债权意味着减少了该处房产的全额资产的市场现值。

然而，对于一个由政府创造债务而产生的债权来说，并不存

---

① 关于这一见解的实际例证，可从有关备选的债务-税收组合对纽约州一些城市所产生的影响的实验中看到，见肯尼思·V．格林思“瓦格纳债务假象说的实际验证”，《城市公共财政问题》（萨尔布吕肯：国际公共财政研究所，1973年版，第208—225页）有关的实例还可在华莱士·E．奥茨的“税收收入的自动增长——对公共预算规模的影响”一文中取得，本文收在华莱士·E·奥茨编《新联邦主义财政》（巴尔的摩：约翰斯霍普金斯出版社，1975年版，第139—160页。）

在类似的可转移性。纳税人在死前不需购买死亡证书，他不必对债务选择进行最后的推敲。只有当纳税人将其继承人视为自己直系血缘的延续时，其负债选择才会产生与可转让资本资产债权的变更相同的行为刺激。

让我们按照10%的市场利率，再考虑一下现期税1 000美元和每年100美元的连续债务偿还费之间的选择。对一个仍有40年纳税生活历程的人，其债务偿还费的现价将为977.89美元，或者说在税收财政情况下占政府支出的97.8%。对比之下，某个只有10年纳税生活经历的人，债务财政情况下的政府支出将只占税收财政情况下政府支出的61.4%。而对于一个预计还要纳税20年（基本上等于目前美国的平均期限）的人来说，在债务财政下的政府支出将只占税收财政下的85.1%。

因而，由公共债务所代表的债权的不可转移性，增强了对债务财政下公共支出增长的促进作用。①当我们完全按生命周期的观点来考虑个人的计划时，任何未来税款的现值将取决于纳税人的年龄及其在整个生命周期中所处的阶段。例如，一个纳税老人，只要他更为关心的不是现期债务发行将要加给他子孙的纳税义务现值，而是强加于他本身的现值，他就会认为，债务财政降低了他必须支付的公共服务的价格，从而希望有一个比税收财政更大的债务财政预算。而且，价格降低的幅度将随纳税人的年龄正比例地变化。

显而易见，处于年龄范围内的另一极、具有丰富知识而又十分理智的纳税人的情形将有所不同。个人纳税义务的预计年限可以大到足以使这类人转变成李嘉图式行为者。但是这种情形只是

① 与国家财政相比，地方财政则具有债权的可转移性，至少在收入通过对财产征税而增加，而且选民是本地财产的所有者的情况下是如此。但是，即使是在这种情形下，也存在着某种倾向创造超额债务，其原因见理查德·E·瓦格纳“地方债务的最佳极限”，《国家税收杂志》1970年9月。

在十分有限的情况下才会出现。而且，即使是在这种情况下，年轻的纳税人仍将会持有一种对债务和税收选择漠不关心的态度。在这两种方式下，其财政选择将会保持不变。

让我们考虑一下必须代表各种年龄组的当选政治家所要承受的压力构成。这些压力（我们假设政治家必须对之作出反应）是否能够说明：政治家在面临不平衡预算时将会选择比平衡预算时更多、或是相等，或是较少的公共支出呢？答案似乎十分清楚，对于选民中的年轻成员，在这个范围内将不会构成对各种选择的压力。当债务取代现期税收时，他们的偏好预算支出水平将保持不变。当然，我们必须假设，我们此时仍停留在充分信息模式的严格限制之内。然而，选民中的老年成员，在债务选择下，将明显地表现出倾向于高消费水平的愿望。在这个范围内，一部分人是中立的，而其他人则具有合理动机的方向性倾向。施加于政治家的净压力明显地倾向于扩大支出，而"未被代表"的是那些还不具有公民权的未来纳税人，他们必须对父辈选择的负债承担责任。

当然，债务财政对预算水平的预期影响并不是只能来自于公共选择的政治分析的新结果。恰恰是因为这种影响常常被用以说明普通政治家的行为特征，传统的"稳妥财政"原则才被认为是如此重要，足以使之转化为特殊的制度约束。政治家有轻率花钱的癖性，除了他们同时必须征税，对此人们早有预言，它也为传统的平衡预算原则的存在提供了基础。如果这个预算未得到广泛和世袭的承认，我们几乎不能设想这样的制度，如债务约束、偿债基金和资本预算。财政史的历程强有力地支持这样的假说：对公共借款敞开绿灯将导致超额公共开支。

凯恩斯的政策处方要求排除所有这些规章制度限制，至少是在中央或国民政府这一级。确实，凯恩斯的主要目的，是增大赤字财政从而增加公共支出来保证私人消费的增长。凯恩斯处方中的不足之处是缺少某种反击力，即把公共消费保持在限度以内

的控制机制或控制者。

货币平衡的预算赤字

中央政府拥有另一种可替代债务来平衡预算赤字的选择。它可以创造货币，直接用于弥补收入的不足。事实上，许多通常所说的“公共债务”实际上代表着中央银行稳蔽的货币发行。

这种制度如何影响我们对预算不平衡的分析呢？在非凯恩斯社会中，为平衡预算赤字而创造的货币所直接引起的通货膨胀在分析上与征税是相同的。许多经济学家已对此作过专门论述。①但是，从公民的财政直觉来看，通货膨胀似乎并不能完全等同于税收。无论是对欲征税的税源还是税率，都找不到明确的政治性论述和决定。单个公民对“通货膨胀税”的可能成本，即使相对于最间接复杂的可见税来说，也很可能了解得要少一些。②

---

① 我们在此并不打算回顾把通货膨胀作为一种税收形式的论述。至于这方面的有关文献，见密尔顿·弗里德曼“得自通货膨胀的政府收入”《政治经济学杂志》1971年4月；鲁本·A.凯瑟和阿曼·A.奥尔奇“通货膨胀的影响”，《政治经济学杂志》1962年12月；马丁·J.贝利“通货膨胀财政的福利成本”，《政治经济学杂志》1956年4月。

② 除了通货膨胀所体现的难以觉察的“现金税”，还有另外一个因素在起作用，该因素能促使实际税率增长，从而导致预算水平的自动增长。如果收入按累进税率征税，并且，诸如课税基础，税率等级以及免税、减税和赊欠等条款都是以名义货币单位规定的，那么，实际税率将伴随着通货膨胀上升，即使实际收入没有任何增长。当没有公开的政治行为去降低名义税率时，按实际费用计算的政府支出肯定会上升。关于这一点的展开论述，见詹姆斯·M.布坎南“通货膨胀、进步和政治学”，《通货膨胀、经济增长和征税，第29届会议汇编（1973年），国际公共财政研究所》。关于这种实际税率增长的真实程度的经验验证，见查尔斯·J.戈茨和沃伦·E.韦伯：“联邦实际收入税率的跨时变化1954～1970”，《国家税收杂志》1971年3月。支持“对通货膨胀税低估，结果公共开支增长”论点的经验事实，见奥茨的有关论述。

通货膨胀情况下，税收信号被相伴而来表现为不断增长的价格这种形式的噪音所淹没了，至少在一般的制度构架下是如此。从心理学角度来看，个人并不会感觉到通货膨胀是对货币收入征税的一种形式。他们不会将自己实际财富的减少归罪于政府合法化了的“伪造”活动，而且，引起注意的事实所采取的形式是他在私营部门购买的商品和服务不断增长的价格。实际财富的减少是由于市场经济的失败，而不是政府的货币创造。只有很少一部分人（按凯恩斯的说法，并非100万人中只有1个）能够透过通货膨胀的面纱，将价格上涨归因于政府引起的、靠发行货币来平衡预算赤字而导致的通货膨胀。因此，通货膨胀财政一般还会导致人们低估公共服务的机会成本，在公民的头脑中他们把自己实际财富的减少归之于错误的原因，这种错误的归因还会影响公共政策的具体特征。

通过分析政府创造货币的两种可供选择的制度手段，通货膨胀财政的这种倾向将会变得更加令人信服。我们先看一看商品一标准体系，在其中货币商品采取了一种强有力形式。在一种环境里，统治者定期地从一家走到另一家，征用每个人所拥有的货币商品的一部分。在这种制度构架下，每个公民都将清楚地感觉到，统治者为了支助其活动正在向他们征税。

现在，让我们看看另一种制度构架。统治者只是将一定数量外表完全相同的同一物质（即货币）加到必须经过其手的货币量中来掺杂货币商品。若考虑政府对公民的支出，通货膨胀财政的这一备选制度手段将会起到与前一种制度手段在实质上有所不同的促进作用。在后一种情况下，与现实实践有关的那个人，即统治者，是不引人注目的。人注目的是那些私营商人，从表面上看，造成公民个人蒙受净财富损失的祸根也不是他们。由此可见，这样一个统治者扩大货币流通量的能力将减少政府的可见支

出，并且促进公共部门的规模膨胀。①

制度因素

各项制度成体系地影响着人们的洞察力，因而也理所当然地影响着人们的选择能力，这似乎是直截了当地抛弃传统的新古典主义体制的原因。传统模式的一个基本特征是这样一种假定（主要是为了分析的方便），即人们能够充分了解经济现实的本质，或者更准确地说，建立在这样一种假定条件上的模型能够导出富有成效的预测成果。只要把分析限制在这种模型所允许的范围内，那么，毫不奇怪，将不会有任何契机使制度因素发挥作用。但是，除了象牙塔式的经济学家，谁会愿意以这种方式来禁锢自己的分析呢？一旦人们认识到，每个人都必须对经济现实的本质作出自己的解释（这样的解释不会由高层人物告诉我们），那么，就不难得出这样的看法：制度将系统地影响选择，而对其影响可以进行分析。

① 这种简单的对比并不能否认这一点，即人们能预料价格水平和货币价值的变动，并在市场交易中相应地作出反应。在第一种而不是第二种制度下，人们能更快地作出通货膨胀的预测。但是，在两种制度下，我们都将看到，市场交易中的名义交易费会发生变动。两种制度之间的不同之处在于公共选择的信息背景。



Ⅲ 能做什么事



10. 可选择的预算原则

正如我们前面引用的休·多尔顿的话所说的那样，凯恩斯早期的重点是运用政府预算去“平衡整个经济”，而不是平衡政府自己的财政帐户。政府支出和承担这些支出费用的公众成员的意愿之间的联系被割断了，征税的目的仅仅是为了避免通货膨胀。

凯恩斯的这些早期观点渊源于“功能财政”的戒律。凯恩斯的年平衡预算原则实质上是“功能财政”的道地翻版。①恪守功能财政戒律的政府应让预算状况完全由国家宏观管理的需要来确定。为了缓和通货膨胀的压力，可以制定预算盈余；而当出现失业时，则可创造预算赤字。凯恩斯早期的论述并不承认这样一种事实，即在实现令人满意的“充分”就业之前，实际上就已经出现了通货膨胀。在这种情形下，功能财政原则无法给出明确的政策方向。但是，撇开这一点不说，功能财政下政府活动的焦点即是价格的稳定性和就业。

相反，在平衡预算原则下的活动焦点却是通过政府提供各种商品和服务。然而，平衡预算原则从未在实践中被任何一种可接受的功能财政体制所取代。经济学家中很少有人（政治家中更少）愿意走到功能财政所要求的极端。因此，为了平息实质上是凯恩斯主义的功能财政原则和传统的平衡预算原则之间的论战，各种折衷原则也就应运而生了。在这一章里，我们将讨论平衡预算原则的各种替代品。越来越多的历史经验都指出，可选择性原

① 对功能财政的开创性论述见艾伯·P.勒纳“功能财政和联邦债务”，《社会研究》1943年2月。

则的制约作用确实是十分脆弱的。

全周期预算平衡

政府预算应在整个商业周期内保持平衡，这一原则代表了为跨接将凯恩斯功能财政原则从传统的年预算原则中分割开来的鸿沟所作的一种努力。全周期预算平衡似乎保持了收入和支出、成本和收益之间的最终平衡，这是严格的预算平衡概念的基本特征。传统的规则只是在需要运用平衡标准进行判断的会计期里才进行修正。该会计期可以从任一会计年度延长到跨越商业周期全过程的另一会计年度。它显示出这似乎会允许当权者出于当时宏观经济管理的目的任意使用预算。经过修正的传统规则和新的凯恩斯式的预算使用方法看起来十分协调。

事实上，如果已知商业周期的波动幅度和时间长度以及外生的现存经济政策，那么很可能早已使这两种预算原则达到统一了。在这种情况下，也只有在这种情况下，商业活动将按一种可预知的周期节拍繁荣和萧条。预算赤字和预算盈余可以对称地出现，波动幅度也将减弱。在整个周期内，赤字和盈余将互相抵销，宏观经济管理将使经济活动的波峰和波谷都变得更加平滑。当商业周期以一种可预知的周期波动的形式出现，并且不考虑影响预算政策的政治约束时，全周期预算平衡原则似乎可以跨越将传统原则和凯恩斯处方分割开来的鸿沟。

即使是在人们已知经济活动的潜在活动是周期性而且具有外生性的情况下，在民主的环境中也可以不对称地应用这一预算原则，其道理我们已在第七章论述过。一旦人们了解到周期的不规则性以及由此带来的不可预知性，这种政治倾向甚至会变得更加强烈。但是，在人们已知周期波动是有规律的情况下，全周期累积预算赤字的出现提供了一个毫不含糊的明确的指示器，即平衡原则已被违背了。知道存在着这样一个准则，这一事实本身就

会成为对不负责任的预算行为的一种约束。但是，当周期为不规则的时候，周期性地平衡预算的原则和功能财政原则是相互矛盾的，与实施过程中的政治倾向毫无关系。一种原则必须让位于另一种原则。或者是牺牲功能财政原则而遵循周期性地平衡预算的原则，或者是功能财政原则优先于周期平衡预算的原则。周期的不规则性削弱了两种原则之间的联系，因而也削弱了这样一种可能性，即全周期预算平衡原则可作为会计期内保持预算平衡的规章制度的有效替代物。

全周期平衡预算原则（它揭示了进行预算处理以达到共同的稳定目标的必要性）在财政史上的影响相对来说是较短暂的。很快，一种新的论点逐渐抬头，它主张建立一种自动调节的预算-财政制度，以稳定经济活动的总水平。这种侧重于内在灵活性的思想使问题的焦点从任意修正任意性财政预算转移到建立制度调节机制上，这种机制将确保财政预算按预定目标的方向自动地做出反应。

内在调节性

正如我们前几章的论述所表明的，欲使凯恩斯预算管理日臻成熟，最初的几步措施之一就是必须认识到，经济危机期间企图保持严格的预算平衡将会加重危机的程度，继而破坏而不是改善预算平衡的前景。人们已经注意到了，30年代初，危机年份中的赤字是税收下降和救济支出增加同时作用的结果，而且这些赤字本身就是导致复苏的动因。在30年代以前，当严格的古典原则居于统治地位时，这样一种“内在调节性”被视为财政体系的一种劣性。收入和支出的不稳定性是必须避免的，因为它使得平衡预算的工作更加困难。但是，通过对大萧条时期的赤字进行分析，人们逐渐认识到这种不稳定性本身是合乎实际的。从此，宏观经济分析开始得到发展，内在调节性被认为能减少总体经济活动中

的波动。①

一旦充分认识到预算失衡的这些副作用是可以期望的，一种自然的延伸，尤其是对那些当时已经接受了新凯恩斯学说的经济学家们来说，势必要求预算发生结构性变动，这种变动将增加宏观经济的调整及其内在调节性。也就是说，凯恩斯所创立的税收和开支结构准则似乎可以与出于财政体系内部而不是外部考虑的传统准则并驾齐驱。税制改革的呼声日渐受到重视，冲击着宏观经济准则，因为它们对实际收入和就业影响超过了那些的人们熟悉的诸如“公正”、“平等”、“便利”、“确定性”之类的准则。在某些情况下，宏观经济准则在经济学家的词典中占居了统治地位。类似的变化在分析支出时也曾出现过。建立在凯恩斯经济学之上的宏观经济理论，逐渐被用于促进福利和救济型预算支出的增长。

但是，在早期，这些赞成内在调节性的论点的政策含义仅限于财政帐户中收支双方的结构特征。这里没有任何东西能给出评判预算平衡或失衡状态的标准。从某种意义上说，内在调节性的发现，无论是在其实证方面还是规范方面，都是对备选平衡预算原则讨论的一种补充。

充分就业条件下的预算平衡

内在调节性与结构准则的结合基本上为引入另一原则以取代年平衡预算原则提供了一篇开场白。这种原则是充分就业水平下的预算平衡原则，或者象在60和70年代人们所知的那样，是一种高就业水平的预算平衡原则。如果人们已经认识到，经济衰退期

---

① 30年代发生的对内在调节性的态度的变化，其有关论述见赫伯特·斯坦《美国财政革命》（芝加哥：芝加哥大学出版社，1969年版第187—190页。）

间被迫产生的预算赤字具有一种促使经济复苏的压力，那么知道复苏本身同时又对赤字规模具有反作用这一事实只不过是一个小小的进展。根据这一点，我们可以认为，财政政策的膨胀或局限性膨胀或限制不应该用任一现期预算盈余或赤字的多寡来衡量，而应根据在充分就业的假定前提下它所能产生的预期作用来衡量。① 在凯恩斯主义的经济环境中，如果经济是在充分就业的情况下运行，那就没有任何凯恩斯主义的理由避开预算赤字。因此，这种原则应该变成确定收入和开支的原则，以致于在达到充分就业的收入水平时，预算的两边将趋于平衡。在这种原则的作用下，由于其内在的调节性，在需求压力过分加重的情况下，将自行产生盈余。这种备选原则似乎是凯恩斯预算管理原则和古典的收支平衡原则的综合。尤为特别的是，财政选择过程，正如威克希康所强调的，似乎在此能得到平衡，因为提交的新开支计划将按照充分就业收入水平，针对计划的税收成本进行认真的审议。

充分就业条件下预算平衡原则的分析基础是十分简单的。为便于这里的论证，我们假定联邦预算支出目前每年为4 000亿美元，而税收征款每年为3 500亿美元。在此计划期内，每年将有500亿美元的预算赤字；并且我们还假定，经济状况的特征之一是7%的失业率。很明显，这应视为低于充分就业率。

现在，我们进一步假定，人们预计失业率的下降（也即实际收入和就业的增长）既能增加税收征款（由于收入增加），又能稍微减少一点联邦开支费用（在失业赔偿、食品券、救济款等方面）。我们再假定失业率下降了2%，变为5%。这将使税收增加到3 900亿美元，开支减少到3 900亿美元。现在来看，500 亿美元的预算赤字消失了，预算达到了平衡。但是如果“充分就业”率被规定为4%，情形将怎样呢？预算在失业率为5%时就已经达到

① 有关这种思想起源的论证，见前引的斯坦著作。

了平衡。如果失业率降为4%，内在稳定器将继续自行调节，最终达到4 100亿美元的预期总收入，支出则预计降为3 850亿美元。因此，当规定充分就业率为4%时，联邦预算将出现盈余而不是赤字。前面出现的收入小于支出500亿美元的差额实际上代表着"充分就业盈余"。政治家、公众和教授们或许会扪心自问，并思考这样一个命题：完全负责的财政政策将要求增加现存赤字。

"充分就业盈余"（这一短语自1962年以来已成为《总统经济顾问委员会经济报告》中的重点论题）也就是在某种预定的就业和收入水平下联邦政府的预期收入和政府支出之间的差额。① 早在1947年，经济发展委员会就曾经指出，若对联邦预算进行合理安排，则在失业率为4%的情况下，将会产生30亿美元的盈余。② 即使是在失业率为6%时，这项特定计划也同样能导致预算平衡。在这种构架中，在充分就业盈余是负值的情况下，任何一个给定的预算都可以认为是膨胀性的，在充分就业盈余是正值时，它就是限制性的。盈余越大，预算结构就被认为越严格，而不考虑实际预算会产生巨大赤字的事实。类似地，充分就业盈余的负值越大，预算就被看作越膨胀，同时却不考虑税收和开支之间的实际关系。

充分就业情况下预算平衡的概念已被广泛接受。作为一种原则，它似乎介于传统财政信条和凯恩斯戒律之间的一种合理的折衷物。当允许功能财政存在时，所谓充分就业情况下的预算平衡原则似乎可以满足最低的古典要求。如果这项原则能在实践中达

---

① 有关用于估算充分就业盈余的计算技术的论述，见基思·卡尔逊"高就业预算的估算，1947～1967"，《圣路易斯联邦储备委员会周刊》1967年6月。

② 《税收和预算：促进自由经济繁荣的计划》（纽约：经济发展委员会，1947年）；又见沃尔特·W.得勒"十年来经济发展委员会的稳定预算政策"《美国经济评论》1957年9月。

到犹如理论分析的效果，它为两个主子服务这一点倘可恕而不论。但十分清楚的是，这种情况不大可能实现。在政治上，看起来似乎是激发财政职责媒介的东西只不过是预算纵肆的借口而已。但是，与政治影响截然不同，整个构思在其对于假定的30年代经济环境未获公认的依赖性方面易于使人误解。

首先，我们将考查这种原则独立于在它的影响下以夸大了的形式出现的政治或公共选择倾向性之外的可用性。要这样做，我们可以假设民主政治的压力对财政决策（这些决策完全是由华盛顿的“明智”人做出的）不会产生任何影响。显而易见，这对于财政政策的选择来说是完全不现实的，但它会使我们脱离所提出的制定预算的替代原则的基本经济含义。

这个原则之所以容易使人误解，是由于它极易于隐匿有关经济状况或条件的明确假设，即国民经济近似于早期凯恩斯模型经济。在这种情况下，如我们前面所述，“充分就业收入”有明确的定义，总支出的膨胀独自影响着实际支出和就业，直接收入达到这种水平为止；不存在促使价格上涨的压力。这些简单的模型早已从深奥微妙的经济理论中消失了。但它或许是一种差别尺度，用于衡量从理想王国到在现代充分就业盈余理论表象下仍存在着这些简单模型这样一种现实之间的距离。

在前面几章，我们讨论了当这些简单模型被体现失业与通货膨胀替代的菲力普斯曲线模型取代后经济学家态度变化的历史进程。“充分就业收入”的特定定义不可能产生于替代模型，但任何一种宏观经济政策都必须选择一个曲线上的某些点，这个曲线被看作是连续的，没有交点和断点。但这对充分就业条件下预算平衡的原则有何裨益呢？当然，这种两难困境已为人所知，人们通过详细分析某些失业—通货膨胀组合目标进行各种努力，以期提高已广为接受的财政“职责”原则的功效。这种努力的范围从较严格的“在无通货膨胀时可达到的收入和就业水平下的预算平衡”规范，一直到对潜在通货膨胀后果忽略不计，简单地规定

一个就业目标（如4%的失业率）的规范。

与我们的目的有关的是，任何这样一种失业和通货膨胀目标水平的组合，都反映了若干个在称为通货膨胀—失业替代曲线上任意选定的点。这样，就不存在唯一的支配着所有其它点的特征点。明智的人将会区别考虑赋予两个矛盾目标（即增加就业和减轻通货膨胀）的相对权数。对于“明智”的人，分配决定决不会消除确定某些权数的要求。

然而，越来越多的经济学家已经摈弃了过于简单化的替代模型。现在，人们越来越认识到，当预期值被修正后，菲力普斯曲线（即使它确实存在）将随着时间而改变。这对“充分就业条件下预算平衡”原则的潜在可用性又有何裨益呢？例如，假定一个4%的失业率和4%的通货膨胀率组合被选为政策目标，作为一种需要努力促使联邦政府收入和支出达到平衡的经济环境。再假定，这种组合实际上描述了目标选定时（如1977年）经济的可能状况。我们可以说，1978年和1979年的预算方案是在此目标的基础上制定的，而且为了这个目的，预算当局又重新制定了征税和开支制度（我们假定，这样的决定是由明智人指定的官僚做出的）。但是，这整个过程（如果完全可行的话）取决于假定的菲力普斯曲线的假定性以及4—4组合点的可达性。然而，假设到预算调节发挥作用的1979年，菲力普斯曲线已发生了变化，在4%失业率条件下产生的通货膨胀率为6%，而不是方案中所说的4%，这一原则对预算管理所表现出来的无能为力就变得十分明显了。①

早期朴素的凯恩斯模型（其中充分就业的收入水平是直接规

---

① 在一场与我们此处观点有关的争论中，卢卡斯对使用评估备选公共政策的计量经济模型参数的能力提出了置疑。他的理由是，政策选择本身将会调节经济代理人的行为，从而改变估计参数所代表的行为，并使计量经济模型的结果发生扭曲。见罗伯特·E.卢卡斯“计量经济政策评估：一种批判”，该文刊于卡尔·布鲁纳和艾伦·H.梅尔茨热编《菲力普斯曲线和劳动力市场》（阿姆斯特丹：北荷兰1976年）。

定的）的另一个极端方面是否认任何替代的存在，以及其中包含有失业的“自然率”，这种“自然率”无法由总支出率的变动永久消除。①事实上，如果这个模型描述了经验事实，同时又遵循“充分就业条件下的预算平衡”原则，那么不管在其朴素的形式还是某种非力普斯曲线的变形上，通往持续预算赤字政体的大道始终是畅通的，长期预算赤字对于既定的宏观经济目标的实现不起任何作用。

这里，我们忽略了对实施替代预算原则所施加的、或许是最重要的限制。这个原则要求实现充分就业收入水平下的平衡，这是该原则在其政治背景中（在这里，财政政策并非由不受选民影响的明智人决定，而是由那些为选民公众的需求所左右的普通政治家决定）最薄弱的一点。在任何一种试图将这种备选原则应用于预算管理的情况下，预算膨胀和我们在第七章中讨论过的赤字筹资的倾向都被夸大了。乐观地看，对预算赤字增加就业的潜力所做的预估是极不符合实际的，与此同时，这些赤字所产生的加剧通货膨胀的结果也完全应该打个折扣。政治家选择的失业和通货膨胀率目标组合很可能摈弃而不是依赖经济的短期菲力普斯曲线。即使被选中的点是处于相关的曲线上，加给就业目标的相对分量也极有可能与稳定币值的目标高度相关。

然而，与目标选择的倾向性不同，上述原则由于对过分乐观的设计所产生的误差缺乏反馈限制而在政治上被滥用成灾。无论是年度平衡预算，还是跨周期平衡预算，都应包含某种基点，使得公众和政治家有可能对是否坚持了既定原则作出判断。误差也逐渐变得显而易见。但在现代财政原则——“充分就业条件下的预算平衡”——下，则不存在这种可能性。我们无法根据是否遵循了这样一种判断原则来评价预算实际完成的好坏。巨额现期赤字能很快得到消除，但这实际上反映了一种限制性财政政策。我们

① 有关论述见米尔顿·弗里德曼“货币政策的作用”《美国经济评论》1968年3月。

也无法验证这一断言，因为进行这一验证所需的理想化条件，无论是现在还是将来，都永远不会存在。

1974年预算改革法案

《1974年国会预算和征收管理法案》被《美国新闻与世界报导》称为："试图使国会更紧地扎住国家钱袋口的革命性预算改革……"。这一法案的通过表明，我们财政体制中的凯恩斯主义限制思想仍有其继续存在的基础。这样一种认为我们的财政行为存在着某些欠妥之处的认识是扭转前人倾向的一个基本的先决条件。但是，该法案本身却不可能成为《美国新闻与世界报导》所称的革命性变革。

预算改革法案产生于这样一种认识，即以前的预算过程会导致开支膨胀和预算赤字的倾向。开支总额是许多单项拨款决定的结果，历史上从未出现过有关公共开支总量的决定。而且，涉及到税收的决定与关于开支的决定互不相干。一项增加开支的决定被独立地做出，与这项开支是通过税收、发行公共债务还是通过减少其他服务开支来集资的决定毫无关系。人们逐渐认识到，这样的体制运行将加强公共开支和预算赤字的倾向。

这种日益增长的认识促进了1974年预算改革法案的形成。① 两院都成立了预算委员会，这两个委员会的任务是决定收益和开支的总目标，以及由此而产生的赤字或盈余。除了决定总开支水平的目标外，这两个委员会还负责开支总额在公共开支的16个功能项目中的分配。国会预算办公室也应运而生，它除了判定5年计划外，还协助两个委员会完成上述工作。这些计划被用于评估

① 有关该法案的内容和讨论，见经济发展委员会《国会新预算程序与经济》(纽约：经济发展委员会，1975年)以及杰西·伯克海德和查尔斯·纳尔："国会预算改革：新决策结构"(提交给"联邦财政职责"会议的论文，1976年3月)，该文收在即将出版的论文汇编中。

现行决策对未来产生的影响。在以往的预算选择环境下，一个项目往往是以小额开支需求开始，而不久便以爆炸式地膨胀的开支需求而告终。

财政年度改为从10月1日开始，而不是7月1日。因此，1977财政年度起始于1976年10月1日，而不是象原来那样，起始于1976年7月1日。5月15日，在新财政年度开始之前，国会必须通过其第一个共同决议。这个决议规定了支出和收益的初步目标，以及由此而计算出的预算赤字或盈余和国债的数量。而且，总支出的目标数量还要在16个功能项目中进行分配。第一个共同决议通过以后，国会就按前面所述的方式起作用了。两个委员会分别审议各种拨款和收益提案，这些审议是根据第一个共同决议精神进行的。到9月末，国会必须通过第二个共同决议，随后的财政年度便从10月1日开始。第二个决议的任务是解决第一个决议与其后所做出的各项决定之间可能产生的任何矛盾。

预算改革法案并不是在建立预算审查综合过程方面所做的第一次努力。《1946年立法组织法案》也曾试图赋予国会对整个预算的审查权利。根据这一立案成立了参、众两院联合委员会，其职责是规定拨款最高额，旨在控制开支的增长。但是，只是在1949年国会确确实实规定了这样一种最高额，但它紧跟着就推翻了这一最高限额，通过了一笔超过最高额达60多亿美元的拨款。直到1974年，也不曾再产生试图使国会控制预算总额的法规。

自然，我们可以证明，1974年的法案比1946年的法案更为成功，但是，该法案本身却丝毫无助于控制赤字开支。确切地说，它只是要求赤字的计划水平更精确罢了。①而且，第二共同决议与第一共同决议之间的任何分歧总是倾向于扩大开支和赤字的方向。拨款委员会所通过的计划支出低于第一共同决议所规定的目

① 一些经济学家指出，根据1974年法案而建立的国会预算办公室中有凯恩斯主义倾向的工作人员，可以产生使赤字变大而不是变小的直接影响；1976年6月6日的《华盛顿邮报》刊载了波尔·斯普林克对这种作用所做的评论。

标的情况在实践中几乎是不存在的。任何矛盾都几乎一定是向着增加拨款的方向。第二共同决议简单地否决所有异议的情况也不大可能发生。尽管某些提案可能被否决，但第二共同决议总是得出较高的开支水平以及较大的赤字。对预算改革法案所作的最恰当的评价，正如列宁所说的那样，应该是“开支最高额，就象馅饼皮似的，意味着被突破。”

长期目标的短期政策

自凯恩斯的平衡预算原则破产以来，又出现了一系列的备选原则。所有这些原则的宗旨都在于限制预算超额。从这一意义来看，到目前为止的所有备选原则都未获得成功。预算膨胀日益严重，以致我们已习惯于将2%或3%的通货膨胀视为我们在悲观的未来可能再次达到的目标。人们现在很少能听到有关价格稳定的议论，而官僚控制的扩展却正紧锣密鼓地进行着。

过去几十年内出现的名目繁多的法规和原则已经造成了一种控制的假象，这似乎缩短了责任财政行为的常识性概念与当前随处可见的毫无责任性可言的预算结果之间明显的差距。这些复杂的法规说明，不负责任只是一种假象，而观察到的这些预算行为都是实现财政职责所必需的。这些论点主张我们必须将赤字变为盈余（或平衡）。从肯尼迪政府开始，我们的政治观已变成了凯恩斯主义政治观。我们被告知，今天的赤字将刺激经济在明天产生充分就业盈余；只是，明天似乎永远不会到来，而赤字已成为一种生活方式，变得更加隐蔽。盈余的紧迫性也已得到缓解——一旦我们被告知，用不了几年，联邦预算将有盈余，但其年数却随着赤字规模增长而延长的话，任何一个诚实的人难道还会作出联邦预算平衡的预测吗？①

① 有关经济学家对预算平衡看法的例行新闻报道，参见《时代》关于1976年总统竞选人经济顾问的报道。报道说“马丁·安德森是少数几个仍相信可能

作为"充分就业条件下的平衡"原则，这些复杂的法规使不负责任的预算现象有所改观，但它必须在这样一种意义上起作用，即当前情况具有自身的特点，并包括有一种特殊的环境。一旦这种环境消失后，我们能够重新采用与"一般"环境相适应的原则。这好象是一个醉鬼，他有一种生活中的一切事都不顺心的感觉。而一旦他一时无法忍受的紧张情绪过去之后，他就会重新控制住自己。可是每一天、每一周、每一月都出现一阵紧张情绪，出现不寻常的环境和特殊条件，那么，无论是对醉鬼、还是对凯恩斯主义政治经济学来说，"正常状态"永远不再回返。

我们已经说明了介于众所周知的短期考虑和长期战略之间相互矛盾的政治机制。我们都懂得，长期目标的制度必然会提供评判短期选择的奖惩基础。但是如果长期目标没有铭记在心，或是被货币所击溃，其结果，短期战略几乎肯定会产生方向上的偏差，远远偏离我们认为可行的方向。

在很大程度上，政治家本人也不见眼光远大。对于他们当中的大多数人来说，每次选举都提供了一次被人评判的机会。他们所面临的主要问题是如何度过这一难关。"今天溜之大吉，活到明天再战乃上策"是一个绝好的座右铭。这并不是说，政治家在选择行动方案时从不考虑下次选举以后的事，只是说明，这样的短期考虑支配着大多数政治家的行为。自然，这个特点是一个民主政体的内生的必然属性。但当这种内生属性与对正常开支和导致赤字的倾向都不加限制的财政体制溶合在一起时，其结果则预示着灾难。

我们并不主张放松对国家事务的政治和公众控制，我们只是主张再次把政治家置于一个有效的体制模式中去。在这个模式

实现绝对平衡的联邦预算的经济学家之一"（《时代》，1976年4月26日，第54页）。尽管我们知道，我们当中有少数同行现在仍相信预算平衡是可以期望的，当我们知道几乎没有人认为平衡是可能的，我们仍会感到吃惊，除非我们所强调的政治约束在预测中加以考虑。

里，目的在于度过近期政治厄运的预算管理应受到更加严格的限制，从而充分发挥对经济秩序的稳定运行必不可少的各种长期势力的作用。正如一个酒鬼想加入嗜酒者互诫协会一样，一个由于政府大肆开支而陷于赤字的国家总侈望有平衡的预算和稳定的货币。

11. 充分就业代表着什么

导　言

本书的许多论点早已被广泛接受。但许多人同意我们的诊断却反对我们所开的回到传统财政管理原则的处方。财政政策的历史时钟不可能再简单地拨回去。自1946年《就业法案》颁布以来，美国一直遵循着争取充分就业的政策。那些同意我们的诊断但反对我们所主张的疗法的人很可能要问“充分就业意味着什么？”传统的处方在前凯恩斯时期或许是有效的，但当今世界中复杂的经济和政治环境却要求有一种更强有力的凯恩斯式的万应灵术来统辖。难道在经济走上并稳定在它的潜在增长轨道之前，我们真的只能采用行动主义分子的财政政策吗？或许到那时，也只有到那时，我们才会重新考虑类似于上述原则的东西。

当前的失业状况和政策的窘境

1946《就业法案》通过后，国会声称“联邦政府的政策和职责……是协调和利用其所有的计划、功能和资源以达到创造和维持……为那些能够、愿意、而且正在寻找工作的人提供有效就业的条件。”为贯彻这一法案，成立了经济顾问委员会，但什么是“充分就业”，在法案中却没有定义，而且，它是一个内在的不可见的变量。

尽管这一必要的定义含糊不清，但《就业法案》仍是十分重要的，因为随着该法案的颁布，国会便将带有凯恩斯分析色彩的原则奉若神明。在此影响下，自由企业经济被政府想象为极不稳定的，政府的任务变成了作为一个平衡轮，促进稳定和增长。《就业法案》授权政府实施补偿政策以争取充分就业。只要就业

下降到低于所规定的"充分就业水平"，政府就可以合法地采用扩张性的预算和（或）货币政策。①

但什么是充分就业呢？凯恩斯经济学家从未搞清楚过这个问题，并且他们所认可的目标随着时间逐渐下降。在《1962年经济顾问委员会报告》中，政府规定当测出的失业率为4%时就等于实现了充分就业。②但是，这只是一种暂时的比率，长期目标率则要低得多。1976年议论纷纷的汉弗莱—霍金斯议案提出了一个3%的目标率，争取在4年内达到。然而，在美国历史上，失业率只是偶尔而且极其短暂地低于4%。在联邦储备系统成立后的63年中（1913～1975年），只有20个年份失业率平均为4%或低于4%，其中有10个年份——1918、1943～1945、1951～1953和1966～1968——出现于美国战争时期，尽管后两次战备动员不如前两次那样紧张。正常的失业率尽管无法测量，似乎总是处于略高于4%的地方。在1946～1960年的15年中（该期间的战备动员状态和经济萧条程度皆属中等水平，政治家的思想尚未完全转向凯恩斯主义），失业率平均为4.5%。即使我们夸张地假设，影响就业的制度结构特征在上述较长时期内保持不变，我们也会十分清楚地看到，"正常"失业率大大地高于4%。而且，这样一种不随时间而变化的假设显然是不合理的，无论是劳动力内部的人口变动（年轻工人和女性工人增加），还是政策变化（失业补助，

---

① 文中引语所在段落的结束语为："并且提高最大就业、总产值和购买力"。这句话表明，对充分就业所做的承诺并不是绝对的。50年代后期出现的失业和通货膨胀之间相互替代的争论就是这种明显的模棱两可说法的一种反映。这在实践中就意味着，充分就业只是一种相对的绝对。

② 《1962年总统经济报告》第46页的"奥凯法"（用于进行失业损失的数量估计）即是建立在这个4%的标准上的，它计算失业损失的公式是L＝3（u—0.04）GNP，此处，u是失业率，GNP为国民生产总值的美元值。见阿瑟·奥凯"实际产出与潜在产出之差"，载于阿瑟·奥凯编《对失业宣战》，（纽约：诺顿出版公司，1965年版，第13—22页。）

扩大最低工资范围，增加福利和退休金开支），都具有提高与任何特定通货膨胀率相对应的失业水平的作用。①

在一个目标是比如说4%的失业率的国民经济中，一方面可能是通货膨胀，与此同时另一方面又很难达到目标，尤其是长期目标，致少当缺乏以劳动市场的结构特征为目的的调节政策时是如此。为达到这样一种标准失业率而做的努力很可能导致通货膨胀率的增长，但对就业本身却只有很小的可论证的影响。②

自1964年以来，当我们国家的历史步入“伟大社会”阶段以后，我们就一直生活在一个联邦预算赤字迅速增加、政治机构规模爆炸性膨胀的时期里。在这一时期的早几年，1964～1969年，失业率稳步下降，而通货膨胀却日益严重。仅就这一点而言，60年代中期的这段历史说明了通货膨胀和失业的替代作用。但经济生活却不是如此简单。在一段时间里，通货膨胀可以减少失业，但在这个过程中，它又扭曲了经济结构。进而，这种结构扭曲在经济力量矫正它之前又促进了失业的增长。要推迟这个时期只有通过空前严重的通货膨胀，或是用施加直接控制的指令性经济来取代自由经济。1969年以后，失业与通货膨胀同步增长，1974～1975年萧条时期所发生的失业率加速增长表明了一旦通货膨胀开始，要降低通货膨胀率是多么困难。

失业和通货膨胀的现实组合使经济政策陷于窘境。1946年的《就业法案》已责成国会判定促进充分就业的公共政策。按照过分简单化的凯恩斯经济过程理论（《就业法案》中所指的就是这种已为公众接受的凯恩斯理论），总就业水平直接随着总开支的规模而变化。失业的出现只不过是提供了一个信号，要求在经济中

---

① 有关的简要论述，见迈克尔·L.瓦彻特“工资稳定的一些问题”，《美国经济评论》，1976年5月。至于失业补助的详细分析，见马丁·费尔斯坦“失业补助：逆刺激和分配不均”，《国家税收杂志》，1974年6月。

② 迈克尔·L.瓦彻特估计，与价格水平稳定性相应的失业率1975年为5.5%他承认这是最小估计值，见瓦彻特前书。

实施增加总支出的膨胀政策。因此，只要采取减少总开支的紧缩政策就可以减缓通货膨胀。失业要求扩大开支，而通货膨胀又要求紧缩，这就是其窘境，明了而又简单。

凯恩斯的就业理论

这里，有必要再次概述一下被认为支持在政治上居于统治地位的政策规范的基本凯恩斯经济政策理论。如果某些异常的外部势力或事件，如金融一货币结构的崩溃、在某种不均衡的水平上对国家货币进行重估、或是一场重大的自然灾害等，已经导致整个经济减少了对商品和服务的总需求（这个变化大大地影响了商业前景），那么产出和就业也就会减少，可能同时还伴随着价格和工资的降低，尽管后一反应可能滞后于前者。这种情况下，运用财政手段来扩大经济总开支的方法（由于流动性太强，货币政策的功效将被暂时地削弱）将影响商业前景，并将成功地扩大与劳动力总成本有关的开支总额（对雇主来说，这相当于减少了作为产品价格一部分的实际工资）。结果，产出和就业将增长，可能还伴随着某种程度上的价格上涨，尽管后者又是滞后于前者。

以上简述了我们对凯恩斯创立的宏观经济政策理论的理解。我们对其中一点持有异议，即他错误地将这一理论称为“通论”，认为对任何未出现异常事件的经济环境（与30年代的危机环境远不相同）都可能适用。如果能活到第二次世界大战之后，善于改变主意的凯恩斯很可能会迅速摈弃他所宣称的普遍性的看法。但其后继者们，那些成为其信徒并负责传播其信条的凯恩斯主义者们，却在整个“理论”显然不适用的经济环境中对其基本模型进行了过份简单化的扩展。

除了某些异常的使经济陷入萧条状态的外部势力以外，从金融和心理的角度看，如果市场的内部结构特征（包括政府颁布的强制性法规和限制条令）导致了某种程度的失业（如，5%、

6%、7%甚至8%)，而根据某些任意选定的标准数字(例如3%或4%)，这又被认为是“不可接受”的，那么，从凯恩斯模型中归纳出来的政策原则就不可能是完全合适的了。在这种情况下，凯恩斯主义者将会建议我们使用那些基本上与异常的萧条经济中所使用的完全一样的扩张工具。要提高就业水平，就“应该”扩大总开支。而且，如上所述，凯恩斯主义者在使政治家相信这一效果方面也确实做的很成功。

当这种被滥用的政策理论被用到目的明显在于达到“充分就业”的立法活动(这一活动本身就是一种精神状态沮丧的产物)中时，其政策措施就变得简单易行了。如果存在失业，不管是何理由，开支统都必须增加。相反，任何减少总开支的政策都会增加失业。不幸的是，我们对当代民主社会的宏观经济政策模式寄予了过高的期望。任何一个想对失业者的要求作出回答的政治家都必须支持膨胀性财政政策。①(1976年有希望成功的总统候选人上街游说，声称最忠实地坚持凯恩斯的主张，这一行动本身就为本书的中心论点提供了强有力的辅证)。只有少数厌世的资本家及其走狗认为，70年代出现的失业现象不可能通过进一步增加总开支而得到多大改观，即使能够减少失业也只是暂时的，而且必须以加剧通货膨胀为代价。这里即包含了很可能被视为我们国家经济—政治战略的东西，这种战略能在既未被很好地理解，又被不恰当地滥用的理论中找到它的根源。②但是，由于已经进入了

---

① 沃纳·热姆哈弗用更加大众化的术语阐述了类似的论点。他认为，一个反对现行统治集团的政治家或政党决不能靠支持反通货膨胀政策来提高成功的机会。见沃纳·热姆哈弗“隐蔽性通货膨胀的一个政治理论”，载《社会福利政策研究会论文集》，社会科学联合会，1975年版第533—555页。

② 按一般看法，70年代末英国的状况比美国还要差。有关1976年的完整评述，见约翰·弗莱明等编《进退两难的1976年》，伦敦，经济问题研究所1976年；还可参见彼得·杰伊《就业，通货膨胀和政治》，(伦敦，经济问题研究所，1976年)。

政治宣传的领域，这些理论不可能轻而易举地被理论经济学家的经验论证所驱除。

通货膨胀—失业的替代

在早期教科书模式中，尽管不是在凯恩斯自己的著作中，凯恩斯宏观经济管理理论就已经阐述了两种条件之间的明显差别：在一种条件下，扩张政策将导致通货膨胀；在另一种条件下，扩张政策会给就业和产出带来通货膨胀性的增长。只是在特定的就业水平之上，扩张政策才会导致就业和产出的增长而不会提高价格。超过这个就业水平，扩张政策将会促使价格上涨，但不增加就业和产出。

就算恰当地抓住了上述现象的主要特征，人们也总是认为，这种观点只不过是一种简单化的看法。直到50年代后期，这种简单化的观点才让位于普遍存在的认识，即可接受的充分就业水平与货币价值的稳定可能是不一致的。在一种具有强大的工会和（或）政府最低工资限额的经济中，充分就业和稳定的价格水平这两个目标难以同时达到，某种替代是完全必要的。如果失业能减少到较令人满意的水平，提高价格就将被默认。这种替代所赖于存在的经验基础即所谓的“菲利普斯曲线”。50年代后期以后，通货膨胀—失业的关系就成了几乎所有宏观经济政策讨论的焦点。①通货膨胀和失业成了政治选择问题。一个倾向于稳定货币购买力的政治家自然而然地被公众看作是一个偏爱较高的失业

---

① 如前所述，其基本文献是A·W·菲利普斯“美国失业和货币工资变化率的关系：1861—1957”，《经济学》1958年11月。在这篇文章中，替代发生在工资膨胀与失业之间，这种关系最终转变为更常见的价格上涨和失业的关系。美国在这方面的讨论始于著名的萨谬尔逊—索罗论文。见保罗·A·萨谬尔逊和罗伯特·M.索罗“反通货膨胀政策的分析方面”，《美国经济评论》，1960年5月。

率、一个故意创造食品券制度的人。

与简单化的凯恩斯就业理论一样，通货膨胀—失业的替代也极富有吸引力。这种替代现象逐渐支配了由于现实而造就的一批富于幻想的人，民主政治也屈从于这样的幻想。当这种幻想揉进这样一种观点，即通货膨胀是一个不如失业那样严重的问题时，通货膨膨倾向就变得十分明显了。什么样的体面政治家才会直截了当地支持较高的失业率、而仅仅为了获得价格水平的稳定呢？

到了60年代末期，通货膨胀—失业替代现象的基础在理论家的头脑中开始动摇，但在公众和政治家的头脑中却不是如此。人们逐渐认识到，菲利普斯曲线描述的只是短期而不是长期替代。① 总需求的膨胀，同时还伴随着某种程度的通货膨胀，在短期内能导致失业的减少，之所以产生这种看法是因为没有充分考虑通货膨胀的作用。一旦通货膨胀对实际工资的预期作用得到认识，经济的长期结构特征将会自己显露出来。预期会随着通货膨胀作出调整，失业则将大致上升到由上述结构特征所确定的水平上。自然，价格水平也将由于膨胀了的货币开支而有所上升，但就业却不会有持续的增长。价格的持续增长充其量也只是失业暂时减少的代价。

认为通货膨胀—失业的替代现象不能在长期、而只能在短期内出现的观点包含有失业的“自然率”概念。这种失业的自然率与古典的、非凯恩斯分析模式中的充分就业相对应。② 失业只有通过持续加速的通货膨胀才能减少到低于自然率的水平。例如，如果一个4%的失业率被定为宏观经济政策的目标，而自然失业率处于高于4%的水平上（例如5%左右），在追求这种不可达到的目标时严格遵循凯恩斯的规范管理政策，将导致持续加速的通

① 托马斯·M.汉弗莱在“变化中的菲利普斯曲线理论”（《威奇蒙联邦储备银行月刊》1973年9月）一文中，对菲利普斯曲线的可能前景进行了探讨。

② 见米尔顿·弗里德曼“货币政策的作用”《美国经济评论》1968年5月。

货膨胀。

通货膨胀—失业螺旋

这一螺旋已日益为经济学家所认识，许多原来支持建立在所谓菲利普斯曲线替代基础上的膨胀性财政—货币政策的学术论点已经消失。但是，政治上的争论却仍在继续着。而且，当选的政治家们未必能坚持为摆脱通货膨胀螺旋所必须坚持的原则。1974～1975年危机时期的历史就提供了一个事实证明。

美国的经济为什么在1974年和 1975 年呈现出“滞胀”的特征？失业显然高于任何可能的“自然率”，而与此同时，价格水平也持续上涨。对这一现象的解释有两个互为补充的部分。由于1972年和1973年财政—货币的超值而产生的二位数通货膨胀引发了人们对爆发式恶性通货膨胀的担心，这又引起货币当局加快了货币膨胀的速度。但是，由于公众普遍存在着通货膨胀将日益严重的固有预期看法，在货币膨胀方面的任何减速都将会起到在货币稳定的环境中总需求的实际减少所起到的作用。厂商和消费者的反应又导致了产出和就业的减少，尽管促使价格上涨的压力仍然存在，这既是由于滞后效应，也是由于减速只局限在仍使通货膨胀继续增长的范围内。失业增加到远远高于可以忍受的自然率水平上，这就是美国经济的结构特征。

因此，我们即使不考虑长期通货膨胀本身所导致或可能导致的内部分配性畸变，“滞帐”也可以按这种方式来解释。一旦我们允许这种畸变的存在，旨在降低货币膨胀速度的任何努力都将引起更加显著的产出和就业的减少，其减少量与通货膨胀周期的长短有直接的关系。正是这个有关“滞胀”的概括解释的第二部分引出了这样的观点，即当通货膨胀率出现下降时，长期通货膨胀本身很可能是未来出现更大失业率的一个直接原因。

通货膨胀具有两个作用。一是降低实际工资，这是凯恩斯的理

论，那些认为一旦通货膨胀是完全可预期的，失业率就会长期低于自然率的人所认识到的就是这种作用。这种作用导出了在短期通货膨胀和失业替代的常见结果，在长期则不存在类似的任何替代。

另一种作用则可能使市场经济的运行机制普遍瓦解，这反映在为响应由通货膨胀引起的相关价格的短期变动而进行的资源再分配上，同时也反映在由于进行合理的经济计算越来越困难、误差越来越多而引起的再分配上。由于这些分配性畸变变得越来越重要，摈弃了加速通货膨胀的政策转变既会导致失业高于自然率的暂时增长，又将改变重新回到自然率所必需的时间周期。如果经济能从凯恩斯主义激起的通货膨胀狂热中"恢复"过来，那么其恢复过程必定包括把失业率降回到自然率的阶段，这个阶段可视为过去所犯错误的"代价"。

但是，假设一个必不可免地要受到凯恩斯主义的压力、并面对着失业率高于自然率而明显上升的政府并不履行反通货膨胀的诺言，反而决定再次刺激总需求，那么这种刺激政策就会形成两种相反的力量。实际工资率的暂时下降多少会导致失业的减少，但分配性畸变的消除却被推迟，并进一步激发了畸变。这转而又使随后实施保持货币稳定的政策变得更加困难。

另一方面，如果一项反通货膨胀政策得以实施，并且超过自然率的失业率也在一个足够长的时期里被忍受，那么必将达到与基本结构特征相适应的失业率，从这个意义上说，经济最终将会"复苏"。如果通过周期性的凯恩斯主义刺激能够推迟报应日的到来，就会出现通货膨胀—失业螺旋。每一次新的通货膨胀都将首先刺激就业，但也会增加错误的、难以忍受的经济决策。这些错误决策产生的分配不当又将导致再分配性失业。如果经济再一次受到凯恩斯主义膨胀药的振撼，而不是逐渐地调整到其自然均衡状态，那将再一次出现失业的短期减少。然而，新的误差和资源的错误配置将再次注入到经济中去，而纠正这些误差又将导致

新的失业。这样，一种通货膨胀和失业螺旋就可能从凯恩斯主义政策中产生。通货膨胀产生了资源的错误配置，这些错误又不可能不费任何代价而得到纠正。在经济恢复到正常状态以前，必须支付再调节成本。① 报应日只能被推迟，但不能被消除；推迟的时间越长，最终的报应日将变得越可怕。

控制住钱

在一个并非结构性异常的环境中（如30年代），企图通过刺激总需求来减少失业的政策是十分缺乏远见的，失业或许可以暂时减少，但通货膨胀将会加剧经济内部的失调。对于失调的经济不存在任何不花成本的药方。在经济中的生产结构将再一次反映出一个自由经济不得不适从的基本事实之前，一定会出现资本和劳动力的再分配。由于人们对通货膨胀产生的错误信号做出反应而导致的误差必须在经济完全恢复正常以前得到校正，衰退是恢复过程的一个必不可少的组成部分。凯恩斯主义刺激政策所带来的不是别的，正是危及整个国家的经济威胁。

试图保持“充分就业”只是一种幻想。尽管再调节的困难与日俱增，但它只能是被推迟，而不可被取消，至少在自由社会中是如此。由于缺乏远见的需求刺激行为所导致的通货膨胀--失业螺旋只会增大人们的愿望和其实现的程度之间的差距，结果，民主制度变得更加脆弱。70年代末，英国的两难政策困境甚至比美国更严重。当时曾广泛地讨论过某种“领导人”的人选问题，这种“领导人”应该有能力有效地处理这些问题，这反映出了人们

---

① 有关这方面较早的明确论述，见弗里德里希·A.哈耶克《价格和生产》，第2版（伦敦：路特里奇和凯根·保罗公司，1935年）。一般的论述见哥特弗里德·哈伯勒《繁荣与萧条》第5版。（伦敦：阿伦和欧文出版公司，1964年），关于这种可能性的最新论述，见罗伯特·卢卡斯“商业周期的一个均衡模型》一文，载《政治经济学杂志》1975年12月。

对正常的民主过程创造有效的经济和社会模式的能力丧失信心时所产生的一种愿望。

1946年的《就业法案》——凯恩斯勋爵留给我们的遗产之一，逐渐被视为美国历史上破坏性极大的一项立法。这项法案促使政府去做它不可能做的事情，至少，只要我们的基本财政和货币制度本身就是不稳定的主要根源，它就没有能力去做好这些事情。如果财政和货币不稳定的根源消除了，那也就没有必要制定《就业法案》了。政治体制由于许多不可能使它得到解脱的主张而陷入困境，至少在一个组织涣散的社会中是如此。上述法案具有通货膨胀倾向，这种倾向，正如约瑟夫·熊彼特以其深刻的理解力和惊人的预见力所指出的那样，最终将推翻自由的、民主的国家秩序。

那么，充分就业意味着什么

我们对这个作为本章标题的问题的回答在表面上也一定是非常虚的，因为思维方式（在这种方式中，我们将提出上述问题）早已由凯恩斯勋爵的模子浇注成型了。讨论过份地集中在作为最终结果的就业目标上，而忽略了导致最终结果的过程。①非自愿失业确定是恼人的，但我们必须努力理解体制的运行过程，这个过程在我们按照它所产生的结果行动以前，或许就已经产生了明确的结果。认为同一个过程总是在起作用，或认为非自愿失业②一定反映了总需求的不足都是对现实的一种歪曲。

在一个经济组织的竞争性市场体制中，一定会存在明显的非自愿失业的情况。这种失业将由于诸如消费者偏好的变化、新技

① 罗伯特·诺日克对终结评判原则的许多非难极易于转化为对后凯恩斯时期"充分就业"的政策性讨论的非难。见罗伯特·诺日克《无政府状态，国家和马托邦》（纽约：基础出版社，1974年）。

② 原书中是 employment，疑是 unemployment之误。——译者注。

术的开发、企业及顾客的差错等原因而产生。在经济组织之间是非竞争性的情况下，明显的非自愿失业现象将更为普遍。随着越来越多的地区限制外地人的进入，找工作将变得愈加困难。而且，在所有这些例子中，非自愿失业的时期将首先倾向于缩短，并且随着时间推移均匀地出现。在宏观经济衰退或萧条的过程中必然伴随着的集中或集聚是一种截然不同的经济现象，必须用宏观经济原因来解释。30年代的大萧条时期，非自愿失业确实产生于总需求的不足，这种总需求的不足主要地，如果不是完全地，是由于政府未能维持稳定的货币—财政结构。①凯恩斯的理论倾向于忽略更一般的制度或结构特征，这些特征能使我们从概念上将政府维持稳定的货币—财政结构的传统职责与政府活动超过这个范围以外的临时权宜之策区分开来；政府活动的扩展本身就可能是不稳定的一个根源。

因此，我们对本章标题的回答也不一定是迂回隐涩的。充分就业不应该、实际上也不可能由政府的总需求控制政策直接达到。这种政策只是将过去的错误和现行的错误揉合起来，因而使经济的运行更加糟糕。充分就业的实现只有通过一种体制，在这种体制中，政府用避免将新的不稳定因素注入到经济中去的方法来处理经济事务。我们将在下一章探讨这些实现稳定运行的体制原则。

① 关于这一点的详细和全面论述，见米尔顿·弗里德曼和安娜·J.施瓦兹《美国货币史：1867～1960》（普林斯顿：普林斯顿大学出版社，1963年）。

12. 财政原则的复归

激动已经过去

本书的侧重点在于通过对历史的描述、分析和诊断这三个既相互独立又相互联系的方面，批判地阐明凯恩斯的遗产。后凯恩斯主义主张的经济秩序没有如许诺的那样成效卓著，这一点显然与我们的诊断是相符的，可以说诊断是本书的主要任务。我们并不把自己视为“救世主”，也不认为自己有责任去向那些必须直接或间接地作出经济—政治政策选择的人们宣传某种新的“教义”。由于有可能存在着数种能够从赤字横行和高通货膨胀的政策模式中得以充分“恢复”的途径，而这一政策模式又似乎是一般民主过程最近形成的运转方式本身所固有的，所以，最好还是把我们准备在这最后一章提出的任何建议，都仅仅看作是各种可能的选择之一。

或许最乐观的态度会认为，那些正处在实践中的政治家们，并且隐含着连同他们所在选区的全体选民，将开始采取“负有责任”的行动，这种看法有可能得到某些依然自认为正统“凯恩斯学派”的人们的赞同。持有上述观点的人倾向于相信，一旦政治家们逐渐了解到短期政策错误可能导致的长期后果，他们就会随之开始像经济学家那样做出反应。这种只改变政府和公众的行为而不涉及基础结构或制度的变更的良好愿望，如果能够成为现实，它与本书的中心命题将是相悖的。这一悖论确实值得欢迎，我们也极其希望能将此书抛入历史的垃圾箱，使自己沉浸于新发现的欢乐之中，看到事物的发展并不真的像我们在1976年写这本

书时所见的那样糟糕。

一种几乎同样充满希望的看法坚信，必要的结构与制度改革已经付诸实施了，1974年的“预算改革法案”，如果从若干年后——譬如，1990年的有利时点来观察，就会发现它所产生的各种奇迹。这种观点同本书的论证即使不完全相反，起码在某些部分也是存在矛盾的。我们的分析表明，这些反映在特殊立法方面的改革，与要求摆脱由凯恩斯遗产带来的民主政治进程自身的基本偏向，并不是一回事。1974年立法通过的各项改革措施，所针对的是一系列与我们此处考察的完全不同的有关制定预算方面的缺陷。这项法案目的在于纠正由于联邦政府的预算会议一件事一件事孤立地考虑所产生的那些问题。为了使新成立的各个委员会和新确定的程序更富有实效，国会将进一步考虑为预算设立一个标准基数科目，以便作出明确选择，当然，它并不是由许多互不协调的收支委员会的行为所决定的结果。这一步骤，就其自身来说，极有可能增加预算决策的总体责任。

但是，1974年的法案，或者随后发生的制度方面的变化，如强制规定与财政的帐户收支双方有关的标准等，实际上却毫无收效，根本不能成为旧财政平衡制度或者前凯恩斯财政体制的公认的替代物。1976年以后，如果“预算改革法案”的各项意图都能付诸实施，国会在创造预算赤字问题上的态度会变得更为明确。虽然不能排除赤字扩大的可能性，但这种明确性显然有助于在一定程度上减小赤字的规模。然而，忽略特定方向的问题不计，那种认为仅此明确性就足以切实转变现代政治家们的行为的看法，却似乎是令人难以置信的。

不过，这一法案以及其他被观察到的一系列事件，确实证明了凯恩斯学说的魅力正在消退的论断。在某种意义上，1974年的法案可以说是70年代初期发生的那场被压抑了的争论的直接产物，该论战呼吁公众注意联邦政府支出的急剧增长以及对此起推波助澜作用的预算赤字。争论期间提出的许多制度方面的问题，

虽然它们本身很重要，但与我们此处的讨论有联系的，也仅仅只限于其结果促使国会担负起整顿自身的责任。

除此之外，还有一些正在逐步意识到凯恩斯学说的危险性的迹象。1975年夏天，一个参议院的小组委员会举行了一系列关于一项宪法修正案的必要性的听证会，该修正案要求，除了公开宣布国家处于紧急状态时期以外，联邦政府都必须平衡它的预算。这样的听证会要在1965年召开，是不可思议的。众议院的民主研究机构的成员已经从1976年开始考虑恢复财政责任的各种可能的手段。

有利于宪法准则的论辩

所有这些活动表明，人们对于不断加深的财政一经济危机的认识正在扩大，并且这一认识也逐渐得到了国会成员们的承认，他们原倾向于只开支而不征税，结果导致支出过大，其种种尝试都不得不受到制度枷锁的禁锢。由于缺少一个有效的预算法则或者标准，因而难以对预算的制定进行评价，这一点正在逐步为有关人士所强烈感受到。公开的凯恩斯主义者人数的减少，恰恰说明了“高就业状态下预算平衡”准则的极大危险性。这一准则从表面上看有助于增进财政责任，但它却似乎经过近于完美的裁剪，被用来发挥相反的作用。

切实地进行有效的财政制度改革，可采取两个性质极不相同的步骤。第一是要明确认识到确立一个有意义的宪法准则的必要性，这一准则应该独立于它可能受到的较为广泛的限制之外。预算不能离开民主政治的海洋浮游，它们只能建立在对外部形式的种种约束之中，同时，又与关于年度预算规模和分配的各项特定决策紧密相联。那些当选的必须对其选民负责的政治家、政府官员以及选民们，需要某种外在的和“高高在上”的准则，以使他们能够在税收水平下降的情况下，遏制住对已经增长

起来的公共福利支出的持续需求。甚至那些与我们对预算平衡准则的潜在有效性所作的颇受欢迎的解释怀有不同看法的人，也会承认确立某些可供选择的准则的必要性，这些准则为具体的预算制定规定了种种限制条件，这样的准则就其基本涵义来说，恰恰是“符合宪法的”。

任何这样的准则，如果它是有效的话，都必须具有如下几点特征：第一，它必须较为简单、易懂，能够被公众所领会，那些或许只有经济学家、传教士才能充分理解的高度复杂的准则，仅仅在这一点上就几乎不具备资格。第二，一个有效的准则，必须具有划分是否遵循或违反该准则的标准界线，一旦准则遭到破坏，无论政治家们或是一般公众都能比较容易地加以辨别。最后，也即最重要的一点是，这一财政准则必须反映和表达全体公民的价值观，从而使他们信奉准则规定的各项条款，在某种意义上可能被看作是神圣不可侵犯的。总而言之，上述三点基本特征都提出了一个要求，即任何有效的预算准则，都必须被普通选民认为是“有意义的”。

有利于预算平衡的论辩

正是对于上述特征的认识，将我们引向了一个具体的准则，并引向任何财政改革建议都必须采取的第二步骤。我们提出应该将凯恩斯的破坏预算平衡的理论颠倒过来，通过明确地重新确立财政帐户收支双方的平衡原则来有效地控制公共开支。这个预算平衡原则具有简单易行的极大优点。无论过去、现在和将来，它都易于为人们所理解，而将私人财务责任原则转化为政府的行为准则，也有助于减轻理解上的困难。此外，或许最重要的是，尽管我们的政治家们实行了凯恩斯革命，但这个收支平衡准则仍有相当的残余广泛地存在于公众的态度之中，一旦时机成熟，这些残余就会大量地膨胀起来。

然而，将凯恩斯革命的事实与观察到的60年代以来政治家和公众对这个平衡预算准则的蔑视联系起来看，要使该准则重新成为我们财政制度中某种非正式、不成文但却有约束力的要素，机会已经是微乎其微了。更确切地说，由于我们已经容忍凯恩斯教义去破坏我们原有的非正式财政制度中这一部分的约束作用，现在要使之得以恢复，就必然要求具有较之凯恩斯主义猛攻下的那个牺牲品更为正式、更为具体和更为明确的限制力。这个恢复将需要一个既合法又具有道德约束力的宪法准则，并明确写入美国宪法的文件之中。

修改美国宪法，以促使联邦政府平衡它自身的预算，为此所做出的各种努力，都是基于我们一贯支持并将继续支持的那些考虑而进行的。如上所述，这些努力说明了人们正在日益清醒地认识到凯恩斯理论遗产的潜在危害。①目前已经提出了各种各样的修正议案，其中绝大部分都包括允许在国家处于紧急状态时期背离预算平衡准则的例外条款（例如，允许预算赤字，但却极少或者根本没有注意向相反方向的背离）。政治现实表明，某些类似的例外条款必须被纳入修正案之中，但这并不会严重地损害预算平衡准则的潜在力量。这些例外条款规定国会宣布国家处于战争或者经济危机的紧急状态时，要有参众两院各以2/3的票数通过之后才能做出决定。作为宪法的正式修正案的预算平衡准则，其核心之点在于，要使国会也这样认识它的地位，违背了它就等于违背了一个自身独立存在、并且始终如一的永恒规范。

---

① 有关支持这些努力的一份1975年的报告，见詹姆斯·M．布坎南和理查德·E·瓦格纳的"从宪法角度考察赤字支出"，1975年9月23日在第94届国会大会第1次会议，美国参议院司法委员会宪法修改小组委员会上的发言。《平衡预算》，第61页—64页，（华盛顿：美国政府出版局，1975年）。

预算平衡下的财政决策

讨论这样一个宪法准则不能做什么与讨论它的作用功能是什么，或许是同等重要的。我们曾经将重点放在这一准则所具有的强制性约束力方面，以及它在消除经济中公共部门的倾斜增长和显著减弱通货膨胀等方面所具有的潜在力量上。然而，就任何绝对的意义而言，强制也不宜过多。一个简单的准则根本不可能包括预算平衡的各种具体指令，用绝对数目或是与国民收入相比的相对数将政府的总支出维持在某一预定的水平上，也确实完全不需要这样的指令。有关由政府分配的资源数量的决策，将通过常规的政治程序进行，而与是否存在一个预算平衡准则无关。恢复平衡预算准则的作用仅仅在于允许某种程度上更自觉和更仔细地权衡收益和支出。这个准则将使决策者认识到公共支出的实际成本，它还有助于消除财政抉择问题上某些“免费的”表象可能产生的错觉。

平衡预算准则中并不存在任何诸如此类影响总预算内各项支出的分配的东西。例如，无论是否存在要求总预算保持平衡的强制性准则，军事防务和福利费用的分配比例都可以明确地确定下来。而且，这样一种外部约束力量的导入，也丝毫不会改变政治过程中增加防务或是增加福利支出的原有倾向。

作为预算余额调节手段的税率和支出率

除了非常时期以外，如果没有平衡财政帐户收支双方的各种具体手段，联邦政府平衡其支出和岁入的这种符合宪法的要求，将极有可能依然是无法实行的。假如由国会和总统批准的预算支出超过（或者少于）税收收入，那么结果会如何呢？这极易使人

联想到只存在符合宪法的平衡要求，而不存在调节机制的情况。由于决策过程本身缺乏或者根本没有反馈，预算赤字的事物将可能继续发生（在这方面，平衡要求的贯彻与对于国债规模的法律限制极其相似）。为了避免这种可能性，任何正式的预算平衡准则似乎都有必要包括一个特殊的调节机制，一旦支出一岁入的变化超过预定的限界，这个机制就能自动地做出反应。就它将有效地防止现期决策失误而言，调节机制是自动的，它应该通过平衡准则本身的贯彻而起作用。

然而，正如预算平衡准则本身的形式一样，调节机制的构成也存在着多种可供选择的方式。无论税率或者支出率都可用于余额调节，也可以采用二者的某种结合。与此相关联，我们不妨回忆一下19世纪公共财政理论中的一个"原则"。该原则认为，个人必须调节支出以适应收入；相反，政府可以调整收入（岁入）以适应支出需要或者"需求"。如果孤立地看，这个所谓的"原则"是完全站不住脚的，因为"需要"或者"需求"对于政府而言，同对于私人一样，都是无限的。但是，这两类需求毕竟又存在着差别，在此限度内，根据平衡预算原则的要求，税率就"可能"成为余额调节的手段。这就是说，一旦预示出存在支出率超过收入率的危险，出现的缺口就应自动地导引出增加税率，直至足以将缺口限制在预定的限度内。这种调节形式，使得平衡预算原则有利于公共部门而不利于私人部门。由于税收的增加，迫在眉睫的预算赤字被消除了，但同时也因此减少了对于私人提供的各种服务的需求。①

另一方面，这个宪法准则可能更倾向于运用支出率而不是税

---

① 在1974年"预算改革法案"颁布前的讨论中，威廉·尼斯坎恩就提出了一个建议：如果国会没能把支出控制在它原定的目标水平以内，就应自动提高税率。见威廉·尼斯坎恩《联邦预算过程的结构改革》，（华盛顿：美国企业协会，1975年）。

率来进行调节。如果预算的结果显示出，预期的支出大于收入的数量，且超过了规定的限界，在税收率保持不变的情况下，就有可能要求削减支出率。运用这种调节方式，赤字可以通过减少政府支出得到控制，同时，政府支出的减少也将增加对于私人市场服务的需求。上述两种调节方式的选择，会影响资源在私人部门与公众部门的分配。我们更乐于采用支出率来进行调节，这在某种程度上再次反映了前述坚实财政原则无论对于政府或是对于私人来说，在实质上都是一样的，而选择何种调节机制对于有效的预算平衡准则的确立，则显得无关紧要。①

如果选定支出率作为余超调节的手段，最简单的做法将要求当缺口超过预定限额时，全面地降低所有预算项目的开支率。更为复杂的自动调节，则可能将某些预算项目单独提出来，视其标准限额“不可更改”，同时，在所余下的项目中，集中减少所有的可支配收入。（州政府实际发生的情况与这种做法极其相近。州政府在面临意外的收入不足、而又想在一定程度上保持业务活动支出的稳定比率时，它们就会推迟资本支出计划的实施）。②

具体的建议

在明确认识到我们的建议仅仅是所讨论的若干个可能的选择之一以后，我们将提出修正美国宪法，使之包括如下的条款：

---

① 这些机制在预算余额调整中影响财政抉择的一般性讨论，见詹姆斯·M.布坎南《民主进程中的财政》（查珀尔希尔，北卡罗来纳大学出版社，1967年）。

② 一个自动调节系统的任何变化，似乎都应该注意避免保护立法机构和政府公职人员的工资支出。事实上，有充分理由要求对联邦预算中的这一部分内容进行不均衡的调整，因为这可以为鼓励服从维持财政帐户总体平衡的宪法准则提供一个间接手段。很难想象，如果得知处罚中包括明确减少政府人员的工资，他们还会在立法和官僚政治方面大量地鼓吹超越预算平衡的标准。

1.要求总统每年向国会提交一份按照联邦政府的支出与收入相等而规划的预算。

2.要求国会在初步复审和随后批准预算时，不得超出联邦政府收支平衡的预算限度（当然，不要求国会的预算与总统提交的预算相同）。

3.当证明规划有错误、并且预算赤字超过了规定限度的情况发生时，应在3个月内自动削减联邦政府支出，以恢复预定的预算平衡。如果预算出现结余，则应利用余额来偿付国债。

4.这个修正案的各项条款将在通过后的5年之内完全有效。为了逐步有序地使其彻底贯彻实施，该修正案通过后5年内每一年度的预算赤字应至少降低20%。如果达不到20%，则应将其按修正案充分实施条件下背离预算平衡处理。

5.只有当国会两院各以2/3票数通过、并且经过总统批准，宣布国家处于紧急状态时，这个修正案的各项条款才可以放弃。一年以后，国家紧急状态的宣告自动失效。

例如，假定上面提到的修正案在1980年采用，当时联邦政府的年度预算赤字为1 000亿美元。那么在1981年即过渡时期的第一年，赤字将降低到800亿美元以下。如果在这第一年里，预计的支出超过收入高达800亿美元以上，为了达到赤字的上述水平限定，就需要全面减少联邦政府的所有支出。① 5年过渡期内随后的每一年都将采取类似的处理方法，直至1985年修正案充分生效为止。从那时以后，就开始要求政府保持预算平衡，而不再是降低赤字。修正案要求在过渡期逐年减少赤字规模，并在过渡期结束时彻底消除赤字，这并不一定意味着现行的联邦政府支出计划在采用修正案条款时将被压缩或取消。修正案的直接目的在于控制预算赤字的规模，而不是联邦政府支出的绝对额。为了遵守所提出的修正案

① 与此相近的恢复平衡预算的做法也为雷蒙德·J.索尔尼所倡导，见“联邦支出、预算赤字、通货膨胀和就业”，《赋税周刊》，1976年6月第37期。

的条款，国会可以选择提高税率，降低政府支出的增长率或者二者配合运用等手段。如前所述，这个修正案仅仅要求对于公共支出项目的成本和收益给予更为明确的重视。

债务偿还和预算盈余

如上所述，宪法准则中并不包含允许积累预算盈余以分期偿还悬而未决的国家债务的内容。旧时代财政教义的真正复归，将表现出某种减少联邦政府未清偿的债务的企图。然而，这一目的都可能在没有明显地创造出预算盈余的前提下实现。简单的做法是我国货币权力机构——联邦储备局的平行操作，其作用在于随着经济的增长，为整个经济提供新的货币。由于存在着数额巨大的联邦或国家债务（1977年超过7 000亿美元），使得货币当局可以将它们作为许多年里增加货币基础的手段。实际上，国家债券在这整个时期内都将具有货币的性质，这样，年度预算中支付利息的负担就有可能逐步减轻，直至最终消失。

在这个问题上，我们还没有对有关的货币"法规"做任何特别的说明。虽然我们的宪法修正建议根本没有提到它将保证联邦储备局能采取负有责任的行动，以使总货币流通量与经济中实际产出的增长保持同步。但是，面对宪法修正案所要求的预算平衡，货币政策的决策者们在这方面再采取30年代悲剧时期的那种不负责任的行动，似乎已经是极不可能的了。然而，为了反对和防止这种行为的发生，也为了进一步提高包括财政和货币两方面的财政法规的预见性，我们将支持提出一个补充性的宪法修正案，以指导联邦储备局按照大体上相当于国民经济实际产出增长率的比率，来增加其货币基础，①这个补充的货币法规有助于保

① 对于实现稳定的货币增长和持续的平衡预算的准则的补充，以及支持这二者的理由，在罗伯特·E. 卢卡斯的"商业周期的一个均衡模型"中得到了发展。《政治经济学杂志》，（1975年11月）。

持产品价格水平的基本稳定。联邦储备局将会发现，鉴于实际产出应该随着时间变化而增长，根据该货币法规，增加货币基础是必要的。它们可以直接被用来专门购买和分期偿还联邦政府尚未清偿的债务。①

总　　结

在本书的若干地方，我们以不同的方式进行分析，已经清晰地表明了某些财政原则必须恢复。凯恩斯理论所唤起的预算中的无政府状态，不能再继续下去了。在我们的总标题下，有两个相互补充的原则，一个研究政治家们的行为，另一个则论述我们的经济秩序的本质。

即使我们接受有关经济运行秩序的凯恩斯理论，民主政治的压力也很可能使凯恩斯处方的运用产生偏差。由于我们在本书第二部分所探讨过的种种原因，凯恩斯理论对于平衡预算约束的破坏，很可能会导致预算赤字、货币膨胀和公共部门膨胀的倾向。政治家们自然希望只开支而不征税，平衡预算约束的消除使他们得以充分表达这些发自内心的自然情感。

如果货币数量的变化对经济产生的影响是中立的，那么凯恩斯主义通货膨胀倾向本身就不值得一提了。但是，货币数量的变化并非是中性的，因为这些变化会影响经济内部一系列变量的实际行为。正是货币数量变动的这种非中性影响，使得凯恩斯主义的通货膨胀倾向具有如此巨大的破坏力。货币的创造扭曲了经济运行的各种信号，结果劳动和资本投入了那些如果没有不断增加的通货膨胀就无法维持的领域。虚假的信号也减少了诸如标准核算等计划的信息量，从而增加了经济运行参与者的决策失误。

政治家们不可避免地要面临一个悲剧性的选择环境，由于不

① 有关可供选择的货币法规的一个详尽的讨论，见利兰德·B. 叶哥《寻找一个货币法规》(剑桥：哈佛大学出版社，1962年)。

可能同时满足所有人的愿望，他们必须否定其中的一部分。在缺乏平衡预算约束的条件下，政治家们可以直接避开这种选择环境。既然一个能够给某些公民带来收益的决策必然以牺牲他人利益为代价，那么要求公开地和直接了当地对此做出否定，难道是毫无道理的吗？在这样的环境下，核定一项对某些公民有利的支出，只要政治家们公开说明这会使哪些人花费更少或者哪些人支付更多税款就可以了。

公民们逐渐产生的从他们的政治家那儿获得面包和马戏的希望，有可能遭到拒绝。如果政治家们不给他们提供这类东西，他们就会选举其他的政治家来取而代之。有鉴于此，极少有政治家拒绝施行这种小恩小惠。能说满足选民愿望较之拒绝他们不是一件更令人高兴的事吗？毕竟，给予比拒绝更能使人感到满意，尤其为无须计算这种给予的成本的时候更是如此。哪个人不想扮演圣诞老人呢？但是，当一个平民发现自己不能或者不愿意拒绝这个愿望时，是他自己承担这种行动的代价，而政治家们则要对全体选民负责。他们的愚蠢就是我们的愚蠢。

如果一个政治家被平衡预算约束所强制而拒绝各种各样的要求者，并最终失去了官职，这可能是很令人遗憾的，但却丝毫无损于国家利益。假如容许这个政治家息事宁人，遇事少说“不”字，国家的繁荣和自由就会受到损害。一个国家不能在不敢直接面对短缺这一基本事实的政治制度下苟延残喘。要想给予某人更多而不减少其他人的份额，简直是不可能的。并且，要在不降低明天消费而储蓄又没有增加的前提下，增加今天的消费也是不可能的。可见，短缺确实是生活中的一个现实，不能面对这一事实的政治制度威胁着繁荣、自由社会的生存。

美国的繁荣和自由曾经一度是整个世界羡慕的对象，并且这两方面相辅相承。但是，我们在国家的名次中的相对位置却一直在下降，这一点是无法掩饰的。西欧几个国家的人均收入都已经超过了美国。此外，大多数美国人也感到他们的个人自由减少了。

控制和支配已成为普遍现象，它们一旦固定下来，尽管遭到公众的普遍抱怨，但是看起来，要想改变或者减弱控制的程度，都是不可能的了。

虽然存在着许多其他因素，但我们所面临困难的部分原因仍可归咎于凯恩斯的思想革命。由于在一个稳定的财政--货币框架内运行的自我调整的自由经济失去了基础，我们逐步相信，只有运用凯恩斯理论才能继续保持经济的繁荣。然而，具有嘲讽意味的是，经济发展的实际恰恰相反，凯恩斯理论所担心的事倒可能正在变为现实，从这个角度看，或许可以说凯恩斯理论正在部分地成为一个自我实现的预言。

我们已经提出了一套财政和货币改革的建议。如果它们能够被采纳，将会逆转原有的模式。正如前面所提到的，这些建议仅仅是所讨论的若干可供选择的方案之一。任何这类讨论的第一步，都是要了解凯恩斯主义对于民主政治秩序的影响。只有在充分理解这种影响的基础上，我们才能开始考虑改革的具体建议。在我们看来，一个平衡的预算几乎应该是任何可接受的宪法框架的必要组成部分。一个民主的政府根本不能成为稳定经济的力量，任何强迫政府这样做的企图，最终都必然会招致经济的动荡。

没有任何迹象可以表明，在一个财政一货币稳定的体制下运行的自由经济，会内在地产生不稳定因素，或者说这样一个经济必然会遭受高度失业之苦。而越来越多的证据说明，一个经济如果服从凯恩斯理论的统治，则必然是不稳定的，并且，这种统治本身会给就业带来难以预料的变化。70年代出版的几本较好的教科书，都已经开始将凯恩斯的经济理论降低到它应有的适当地位上，作为一个模型，它部分地解释了在一个异乎寻常的萧条的10年中所发生的各种悲惨事件，这个萧条的10年在历史上的影响长达40年之久。正是在这40年中，随着旧时代政治家的逐渐退出政治舞台，他们的导源于凯恩斯理论的各种政策主张也被取代了。曾经发生"凯恩斯革命"的事实本身使我们相信，凯恩斯学

派的思想同样是可以从我们的政治意识中被移走的。

我们依然坚信美国人民能够左右他们自己的命运。如同基督的精神迟早会降临一样，我们期待着我们有条件的断言会逐步遭到反驳。我们希望能够及时地改革我们的制度和习俗，以阻止“可能”变为“现实”。像罗伯特·佛罗斯特笔下的旅行者那样，我们面临着两条道路的选择。一条是具有虚假的吸引力的“国家经济计划”道路，选择这条道路，就要求我们允许我们政府走出传统的界限之外，因为它甚至不能履行较此更为有限的承诺。另一条是自由社会的道路，人们在宪法的约束内生活，宪法也同样限制着政府的行为。但是，这条两个世纪以来为美国人民所充分了解的道路，却已经被日益滋生起来的官僚政治的灌木丛所掩盖。我们也要像罗伯特·佛罗斯特笔下的旅行者那样，选择那条很少有人走过的道路吗？